

**Maria Léa Monteiro de Aguiar**

# Somos todos criminosos em potencial



**EdUFF**

**Editora da Universidade Federal Fluminense**

**Niterói  
2007**



Copyright © 2007 by Maria Léa Monteiro de Aguiar

Direitos desta edição reservados à EdUFF - Editora da Universidade Federal Fluminense  
Rua Miguel de Frias, 9 - anexo - sobreloja - Icaraí - CEP 24220-900 - Niterói, RJ - Brasil  
Tel.: (21) 2629-5287 - Fax: (21) 2629- 5288 - <http://www.eduff.uff.br> - E-mail: [eduff@vm.uff.br](mailto:eduff@vm.uff.br)

---

### Catálogo-na-publicação

---

A283 Aguiar , Maria Léa Monteiro de  
Somos todos criminosos em potencial/ Maria Léa Monteiro de Aguiar – Niterói :  
EdUFF, 2007.  
127 p. Documento disponível somente em versão eletrônica.  
Inclui bibliografias.  
ISBN 978-85-288-0441-2  
1. Violência urbana. 2. Criminalidade. 3. Segurança pública. I. Título.

CDD 364.2

---

*Edição de texto:* Maria das Graças C. L. de Carvalho

*Capa:* Ana Paula Campos e Leonardo Marçal Dias de Andrade

*Projeto gráfico e editoração eletrônica:* José Luiz Stalleiken Martins

*Revisão:* Rozely Campello Barrôco

### UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE

*Reitor:*

Roberto de Souza Salles

*Vice-Reitor:*

Antônio José dos Santos Peçanha

*Pró-Reitor de Pesquisa e Pós-Graduação:*

Humberto Fernandes Machado

*Diretor da EdUFF:*

*Mauro Romero Leal Passos*

*Diretor da Divisão de Editoração e Produção:*

*Ricardo Borges*

*Diretora da Divisão de Desenvolvimento e Mercado:*

*Luciene Pereira de Moraes*

*Assessora de Comunicação e Eventos:*

*Ana Paula Campos*

### *Comissão Editorial*

*Presidente:* Mauro Romero Leal Passos

Gesmar Volga Haddad Herdy, Gisálio Cerqueira Filho, Hildete Pereira de Melo,  
João Luiz Vieira, José Walkimar de Mesquita Carneiro, Lívia Reis,  
Márcia Menendes Motta, Maria Laura Martins Costa, Mariângela Rios de Oliveira,  
Sílvia Maria Baeta Cavalcanti, Vânia Glória Silami Lopes

**À tia Clélia**



# SUMÁRIO

|                                                                                             |    |
|---------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Prefácio.....                                                                               | 9  |
| Parte I – OS CRIMES “QUE NÃO SÃO CRIMES”.....                                               | 15 |
| Interação com o poder político .....                                                        | 20 |
| Medidas restritivas, respostas <i>ad hoc</i> .....                                          | 23 |
| O mundo registra um novo indicador: o PCB, produto criminal bruto ..                        | 25 |
| Elites de colarinho sujo, ou <i>dirty collar</i> .....                                      | 28 |
| Parte II – A BANDEIRA DO DESARMAMENTO .....                                                 | 33 |
| A proibição e outras medidas de campanha .....                                              | 35 |
| Arma, símbolo da violência .....                                                            | 36 |
| Campanha é adotada pelo Governo Federal .....                                               | 37 |
| No Rio, modelos alternados .....                                                            | 40 |
| Nos bastidores, uma marca publicitária .....                                                | 43 |
| Mais uma vez o Rio experimenta uma nova política de segurança .....                         | 44 |
| Duas polícias: razão da ineficiência .....                                                  | 47 |
| Se, antes a política era um caso de polícia, hoje, a<br>polícia é um caso de política ..... | 50 |
| O tema violência é, há anos, o assunto mais atual e urgente .....                           | 51 |
| A questão desarmamentista como parte do jogo político .....                                 | 55 |
| A segurança privada na mira da segurança pública .....                                      | 56 |
| Sensação de insegurança ou insegurança de fato .....                                        | 57 |
| A imprensa, peça chave na construção do medo .....                                          | 58 |
| Entre a violência legítima e a ilegítima .....                                              | 62 |
| O preço da segurança .....                                                                  | 63 |
| A associação entre segurança pública e privada é antiga .....                               | 64 |
| Para quem o desarmamento .....                                                              | 65 |
| Começa a coleta de assinaturas de apoio à proibição .....                                   | 67 |
| Um grande equívoco .....                                                                    | 69 |
| O que aconteceu com a proibição .....                                                       | 70 |
| E se o projeto fosse aprovado e a campanha, vitoriosa ..                                    | 70 |
| Primeira crise na Secretaria de Segurança .....                                             | 71 |

|                                                                        |    |
|------------------------------------------------------------------------|----|
| Os governos se armam cada vez mais para combater a criminalidade ..... | 73 |
| Quanto mais a polícia se arma, mais medo provoca na população.....     | 74 |
| Do crime às atividades suspeitas .....                                 | 74 |
| De acordo com o projeto, essa polícia continuaria armada .....         | 77 |
| A discussão, no mundo .....                                            | 78 |
| Entre o Tolerância Zero e a Segurança Cidadã .....                     | 79 |
| O modelo <i>Città Secure</i> .....                                     | 81 |
| O modelo Tolerância Zero .....                                         | 83 |

### Parte III – FALTOU COMBINAR COM OS ADVERSÁRIOS..... 91

|                                                                             |     |
|-----------------------------------------------------------------------------|-----|
| Além do desarmamento, novas experiências em segurança .....                 | 92  |
| As estatísticas servem para tudo .....                                      | 95  |
| Percepção da segurança .....                                                | 96  |
| Cutucando a banda podre com vara curta .....                                | 98  |
| Experiência de “ocupação social” causa atritos entre os dois modelos.....   | 98  |
| Quanto ao desarmamento, entrava e saía de cena conforme a necessidade ..... | 102 |
| A aprovação fica para as calendas .....                                     | 103 |
| As armas estavam no centro de outros problemas .....                        | 104 |
| A campanha se esvaía e a nova política também .....                         | 106 |
| Sinais contraditórios na condução da política .....                         | 109 |
| Coordenador, uma pedra no sapato .....                                      | 111 |
| O <i>marketing</i> da segurança .....                                       | 112 |
| A bomba .....                                                               | 112 |
| Garotinho ora e pede sabedoria .....                                        | 113 |
| A escolha de Garotinho .....                                                | 115 |

### Parte IV – E A VIDA CONTINUA.....117

### Referências .....

123

# **PREFÁCIO**







Diferentemente do que supõe o senso comum, a criminalidade não é um desvio praticado por uma minoria restrita, mas, ao contrário, um comportamento de largos extratos ou mesmo da maioria dos membros de uma sociedade. A afirmação, ainda que chocante à primeira vista, poderá ser claramente constatada por todos que se dispuserem a observar a sociedade, o noticiário e as atitudes, aparentemente corriqueiras, com mais isenção e acuidade.

O que ocorre, na verdade, é que o cidadão comum nunca se interessa por conhecer o Código Penal de seu país, ignorando, portanto, o que a sua sociedade considera como crimes. Apenas este movimento reservaria belas surpresas.

Depois, mas não menos importante, está o fato, também considerado como natural, de que *e/le* não está no grupo criminalizável de seu país. E isto, encarado com tanta naturalidade, na verdade não o é, fato que faz a maior diferença. Mas esta é uma belíssima discussão, que a sociedade não quer enfrentar.

Este livro pretende, justamente, lançar mais alguns elementos nessa discussão, ao oferecer ao cidadão comum uma nova ótica para se observar o que está oculto em toda essa questão de segurança pública e criminalidade. Pois é de mudanças nesse senso comum que se trata, uma vez que a criminalização de condutas é uma decisão política e, como tal, obedece aos anseios e expectativas da sociedade. Como e por que a sociedade tolera alguns crimes e não outros? A impressão corrente é de que o país não vê solução, quando, na verdade, ele não vê é o problema. Ou não quer ver.

É curioso, por exemplo, que, ainda que se reconheça serem as causas da criminalidade inúmeras e complexas e que até mesmo o conceito de criminalidade seja discutível – variando conforme a época, o lugar e as forças dominantes em uma determinada conjuntura político-econômico-social – sempre que se anuncia uma política de combate ao crime e à criminalidade, dois equívocos chamam a atenção. Primeiro, são todas elas dirigidas a apenas um segmento social, o das classes mais baixas, e, segundo, trazem, invariavelmente, no cardápio de soluções apontadas, a proposta de desarmamento civil.

Este livro é o resultado do acompanhamento, durante um ano, de uma das campanhas mais rumorosas de desarmamento ocorridas no país, a chamada “Rio, abaixe esta arma” (1999/2000), tentando analisar, num contexto de situações reais, as razões que levam os governos a acreditar que medida tão simplista possa ter qualquer efeito sobre um problema de tal dimensão e profundidade.

Sempre tangenciando, mas nunca enfrentando o grave problema da corrupção do seu aparelho repressor, o próprio Estado acabaria por fornecer, com essa medida, o mais formidável incentivo ao comércio ilegal de armas.

Mas, mesmo considerando-se que essas campanhas tivessem sucesso e que toda a população civil fosse desarmada, ainda assim os resultados, no que concerne à queda da criminalidade, estariam comprometidos, dado o potencial de letalidade da parcela da população que continuaria com direito ao uso de armamentos, ou seja, as forças policiais e a segurança privada, que exorbitam, ambas, nas suas funções.

A hipótese de que tal medida contribua, ao menos, para o desarmamento dos espíritos e para a diminuição do sentimento de insegurança, também é considerada. Mas a questão central que se coloca e que se transforma, no caso brasileiro, no maior motivo de interrogação, no que diz respeito a estas medidas desarmamentistas, é: como pode o Estado considerar o desarmamento civil como parte de uma política de segurança pública, se as forças sob o seu comando são as maiores promotoras da violência e do uso indiscriminado, irracional e quase sempre letal dos armamentos?

A relevância do tema deve-se ao grau de incidência com que o assunto aparece inscrito nos inúmeros programas de segurança pública que o país tem conhecido recentemente, tendo sido, inclusive, tema de consulta à população, através de referendo, no final de 2005.

Em 1999, a defesa do desarmamento civil foi, inclusive, encampada pelo Governo Federal e chegou a ser levantada, também, como bandeira de combate à criminalidade por algumas ONGs de São Paulo, além de ser um dos temas prioritários da ONU, merecendo apoio financeiro e institucional em diversos países do mundo.

O cotidiano que a mídia expressa não deixa dúvidas de que os crimes não são “privilégio” de uma parte “podre”, “defeituosa” ou “doente” da sociedade, mas sim um comportamento de amplos setores, presentes em todas as camadas da população. Sendo assim, quando se pede e se exige, muitas vezes em verdadeiras cruzadas morais, o endurecimento das penas, a construção de presídios inumanos, é bom que todos estejam atentos para o fato de que há artigos no Código Penal para todos, estando a diferença apenas nas formas de perseguição e condenação que os órgãos de controle social dispensam aos diferentes grupos sociais.

Assim, foi apontado o ambiente político, no mesmo período em que a campanha se inscreveu, onde os crimes cometidos pelas classes mais altas, os chamados de “colarinho branco”, apareciam, como sempre ocorre, fortemente conectados com a estrutura de poder político do país, dada a quase “normal” interação existente entre o poder econômico e os governos em geral.

A mesma imprensa que noticiava homicídios, roubos e furtos, apontava delitos de maior envergadura nas classes mais altas, com uma frequência tal-

vez maior que a dos delitos convencionais. E não apenas estes, mas começaram a aparecer também cifras de crimes convencionais praticados por jovens das classes média e alta, de tal modo que, utilizando-se os mesmos elementos de divulgação e publicização com os quais se cria o clima de insegurança a propósito dos crimes convencionais praticados pelas classes mais baixas, poder-se-ia comprovar o caráter delitivo do conjunto da sociedade.

O tema permanece atual e o assunto merece mais discussão do conjunto da sociedade, não obstante o período estudado estar compreendido entre março de 1999 e março de 2000, que marcou o início da campanha de desarmamento “Rio, Abaixo essa Arma” até a saída do gestor dessa nova política de segurança no Rio, que representou o fim da experiência de um antropólogo de esquerda à frente de uma secretaria de segurança pública.

Em contrapartida, este livro apresenta algumas alternativas bem-sucedidas que vêm sendo postas em prática no mundo inteiro, batizadas com os mais diferentes nomes, mas sempre baseadas na redução do papel autoritário e repressivo do policiamento, ao mesmo tempo que enfatizam o aspecto preventivo da segurança pública.

Mas a questão que antecede as demais é: governo e sociedade estão dispostos a discutir o assunto com seriedade, com todos os inconvenientes que isso acarreta, ou ainda acreditam em medidas mirabolantes e simplistas, imaginando, ingenuamente, que, num determinado momento, todos os criminosos possam estar na cadeia e os que ficaram de fora possam dormir tranquilos?



**PARTE I**

**OS CRIMES QUE  
“NÃO SÃO CRIMES”**





A tentativa de se compreender uma política de segurança pública não pode deixar de levar em conta que ela é apenas uma das partes da Política Criminal como um todo, da qual fazem parte ainda a política judiciária e a política penitenciária. Se a criminologia interpreta uma realidade, é à política criminal que cabe transformar ou não esta realidade.

Sendo assim, ao se analisar uma política de segurança pública, é preciso situá-la num contexto mais amplo, tendo em vista que ela representa apenas uma das pontas da política criminal, aquela que coloca, em suas ações, ênfase na instituição policial.

Ora, como cobrar apenas, ou prioritariamente, da instituição policial um comportamento ético com relação ao crime, se o que transforma o ilícito em crime é uma decisão política (o ato legislativo que o vincula a uma pena) e que, justamente por isso, obedece aos interesses da classe política dominante e não a princípios éticos ou morais.

Desse modo, a população assiste, diariamente, ao desfilar constante, diante de seus olhos, de uma infinidade de crimes que “não são crimes”, ou seja, que ainda não foram “inventados” ou tipificados como crime e inscritos no Código Penal.

Para se ter uma idéia da magnitude e da extensão do problema, e levando-se em conta apenas o período em que essa “nova” política de segurança pública foi lançada, em 25 de abril de 1999, havia, no Brasil, exatas 38 Comissões Parlamentares de Inquérito (CPIs), em andamento, nos três níveis de governo. Todas para apurar denúncias de corrupção ou irregularidades na administração do dinheiro público.

Das 38 CPIs, três funcionavam no Congresso e as demais em Assembléias Legislativas ou Câmaras Municipais das capitais, em 16 dos 26 estados e no Distrito Federal. O Rio de Janeiro tinha o maior número delas, sete na Alerj (Assembléia Legislativa do Rio de Janeiro) e quatro na Câmara dos Vereadores.

As mais divulgadas ao público, no entanto, funcionavam no Congresso, sendo duas no Senado: a do Judiciário, que resultou nas denúncias de superfaturamento na construção do Tribunal Regional do Trabalho de São Paulo e que terminou na cassação de um senador, Luís Estevão, e a do Sistema Financeiro, ou dos Bancos, como ficou conhecida, que apurava as denúncias de favorecimento do Banco Central no socorro aos bancos Marka e Fonte Cindam e que resultaram na prisão de Salvatore Cacciola. A terceira, do Narcotráfico, funcionava na Câmara Federal e já vinha se arrastando há duas legislaturas, tendo tido, em 1999, seu período de maior visibilidade, ao colocar atrás das grades o então deputado pelo Acre, Hildebrando Paschoal, e mais 27 envolvidos.



Nos Estados e nas capitais, apuravam-se denúncias de superfaturamento na compra de medicamentos, de má utilização do dinheiro da privatização de empresas públicas, do pagamento de propina a servidores, de irregularidades na autorização de licenças para táxis e lotações. Tudo era investigado, até a qualidade da água mineral, mas, ainda que a maioria dos procedimentos denunciados pudesse ser tipificada como criminosa, tanto as conclusões como as motivações de instalação eram sempre políticas.

Alguns desses delitos, mais especificamente esse tipo de delito, são considerados o que Laswell e Kaplan (1998, p. 78-79) denominam de *contramores*, ou seja, desvios cuja ocorrência é esperada. Enquanto os *mores* são os costumes para cujos desvios se esperam sanções severas, os *contramores* são características culturais consideradas mais “expedientes”, que não são *mores*, mas também não são desvios de *mores*. “É significativo que muitas atividades reprovadas por determinada cultura sejam, não obstante, esperadas. Um certo volume de atividades *contramores* são, assim, tidas como normais”. Muitos dos desvios dos padrões de uma determinada cultura, dizem os autores, são ignorados completamente ou, então, recebidos com ligeira reprovação.

Entre outros *contramores* estão, por exemplo, viagens feitas por autoridades à custa do erário, utilização de carros e equipamentos públicos para fins particulares, abuso nos gastos com cartões corporativos, pagos pelo governo, enfim, a lista é enorme e conhecida. Embora estas atitudes sejam toleradas pela sociedade, isto não impede que o “quadro de atenção” de um período, no sentido atribuído por Lasswell e Kaplan (1998, p. 54-55), como o conjunto de informações que atraem a atenção de uma sociedade numa determinada época, seja formado, essencialmente, por questões ligadas à corrupção do poder político e à segurança.

Os recentes estudos sobre a “cifra negra” e os crimes de “colarinho branco” constataam que a criminalidade não é um comportamento de uma restrita minoria, mas, ao contrário, o comportamento de largos estratos ou mesmo da maioria dos membros de uma sociedade.

Segundo Augusto Frederico Gafrée Thompson (1993), um dos primeiros estudiosos do tema penitenciário a trabalhar, no Brasil, com a teoria do *labelling approach*, ou rotulagem, a justiça criminal funciona por amostragem. O que não seria um defeito grave, se a amostra fosse recolhida de maneira fortuita, representando a realidade. O problema é que ela funciona por uma amostragem regida por certas leis e regras. E uma delas é deixar no escuro os crimes das classes alta e média, formando a chamada cifra negra – resultado da alta imunidade penal das elites. Por outro lado, admite Augusto Thompson, se ela fosse suprimida, o sistema penal sucumbiria.

Na realidade, não existe qualquer objetividade nas decisões de encarceramento. Considerando-se apenas o que diz o Código Penal, onde estão previstas as sanções mais graves que cada país reconhece, observa-se que: fazer aborto é crime (art. 124), com pena de detenção de um a três anos; deixar de prestar assistência a criança abandonada ou a pessoa inválida ou não pedir socorro às autoridades públicas (art. 135), detenção de um a seis meses, ou multa; violar direito autoral (art. 184), pena de três meses a um ano e, caso a violação consista em reprodução, por qualquer meio, com intuito de lucro, de obra intelectual, no todo ou em parte, sem autorização expressa do autor, ou na reprodução de fonogramas ou vídeo fonograma, a pena vai para de um a quatro anos; participar de suspensão ou abandono coletivo de trabalho, praticando violência (art. 200), detenção de um mês a um ano; seduzir mulher virgem, menor de 18 anos e maior de 14, e ter com ela conjunção carnal (art. 217) reclusão de dois a quatro anos; prostituição (artigos 227 a 232), com penas que variam de dois a cinco anos e, em alguns casos, até a oito anos; praticar ato obsceno em lugar público (art. 233), detenção de três meses a um ano; fazer, importar, exportar, adquirir ou ter sob sua guarda, para fim de comércio, distribuição ou exposição pública, escrito, desenho, pintura, estampa ou qualquer objeto obsceno (art. 234), pena de seis meses a dois anos; contrair novo casamento, sendo casado (art. 235), reclusão de dois a seis anos; cometer adultério (art. 240), detenção de 15 dias a seis meses; causar incêndio, expondo a perigo a vida, a integridade física ou o patrimônio de alguém (art. 250), reclusão de três a seis anos; causar inundação, expondo a perigo de vida, a integridade física ou o patrimônio de outrem (art. 254), reclusão de três a seis anos; poluir água potável (art. 271), reclusão de dois a cinco anos; falsificar, corromper ou alterar substância alimentícia, tornando-o nocivo à saúde (art. 272), reclusão de quatro a oito anos; dar o médico, no exercício de sua profissão, atestado falso (art. 302), detenção de um mês a um ano; patrocinar, direta ou indiretamente, interesse privado perante a administração pública, valendo-se da qualidade de funcionário público (art. 321), detenção de 15 dias a um mês.

Assim, percebe-se, com alívio, que o sistema prisional não pretende abrigar todos os que cometem crimes, mas apenas os “escolhidos” e que qualquer cidadão poderia estar incluso em algum artigo, em alguma época da vida e isto sem se considerar as penalidades previstas nos demais códigos, como os de meio ambiente, das sociedades anônimas etc.. O problema é que os crimes praticados pelas classes média e alta tendem a ficar no escuro, formando a chamada “cifra negra”.

A prisão acompanha o homem desde o início da História, mas há diferença entre prisão e pena de prisão, esta sim é recente e só se conhece há

cerca de 150 anos. A organização jurídica vem representando, ao longo da História, uma função de controle social e as normas jurídicas, sendo ditadas por quem está no poder, no governo, em uma determinada sociedade. Quem atende melhor a esse controle é o direito penal, numa outra demonstração de que as razões para o encarceramento não são objetivas, pois os códigos, num mesmo país, vão sendo atualizados periodicamente, excluindo determinados crimes e colocando outros, enquanto os crimes variam, de país para país. Assim, afirma Thompson, toda criminalização é política e “o criminoso comum também é político, a diferença é que ele não sabe disso”.

As penas, desde que foram criadas, serviram como punição e intimidação e, por esse raciocínio, deveriam ser severas, caso contrário não cumpriam a segunda função. Só mais recentemente, criou-se o terceiro sentido da pena, o de recuperação do delinquente, que teve muita aceitação entre os cristãos e facilitou sua defesa pela sociedade. Mas, com dificuldade, a sociedade vem percebendo a impossibilidade de conciliar esses três objetivos na mesma punição. O jornalista e dramaturgo irlandês, Bernard Shaw, dizia que, para punir, era necessário maltratar alguém, enquanto que, para recuperar, é preciso melhorá-lo e que ele não conhecia ninguém que tivesse sido melhorado pelos maus tratos.

Por outro lado, quando se admite a pena de prisão, a primeira condição para o sistema funcionar, é que ele não fuja, e a isso se dá o nome de “segurança”. O segundo problema, conseqüente desse, é o da ordem dentro das prisões, que, em linguagem penitenciária, recebe o nome de “disciplina”. Esses correlatos do encarceramento, no entanto, não fazem parte da linguagem dos penalistas, e só quem cuida da suposta “recuperação” sabe disso. Estudos mais atuais se perguntam se é possível um sistema penitenciário ideal, que atinja todas essas metas.

Thompson, com experiência na direção do departamento que coordena os presídios (Desipe), afirma que a cadeia é uma sociedade completamente atípica. Se, em sociedade, vive-se em família, convive-se com pessoas de idades, sexo e ocupações diferentes, lá não se vive em família, todos possuem mais ou menos a mesma idade, o mesmo sexo e a mesma (des)ocupação. Portanto, quanto mais se deixa o indivíduo lá dentro, mais ele se distancia da sociedade e, quando se diz que alguém é “um bom preso”, isto significa apenas que ele se adaptou bem ao sistema penal, não que se recuperou.

As atitudes da sociedade em relação ao crime e às punições são irrealistas e as do governo são de desinteresse na supressão da “cifra negra”. E, a partir do momento em que se admite a existência da cifra negra, as estatísticas oficiais passam a ser uma simples sombra da realidade. A parte das estatísti-

cas que fica no claro é sempre referente às infrações cometidas pelas classes mais baixas, daí a razão de estarem as cadeias povoadas de pobres – porque são eles os escolhidos para serem presos. Isto não quer dizer, no entanto, que seus crimes sejam menos graves ou mais justificáveis; eles simplesmente têm mais chance de serem punidos.

Os crimes mais conhecidos pela polícia são os de maior visibilidade. Os que a polícia não vê, ela não toma conhecimento. Além disso e, não por coincidência, quem vive a céu aberto é a classe baixa, quem vive em sistemas fechados são as classes média e alta; quem estuda em colégios públicos, de fácil acesso, quem trabalha nas ruas ou quem utiliza veículos coletivos, é sempre a classe baixa. Do mesmo modo, a atuação da polícia se dá nas ruas, nas filas de ônibus, nos botequins etc. Além disso, os pobres usam sempre dinheiro em espécie, ao passo que o rico lida com papéis representativos de dinheiro. As batidas policiais são sempre nas favelas, nunca nos condomínios e, para completar, o pobre não tem dinheiro para comprar policiais e advogados nem tampouco amigos influentes.

De fato, a polícia pertence aos donos do poder e seria estranho se eles criassem um poder contra eles mesmos. Mas, além dos crimes comuns, praticados pelo conjunto da sociedade, existem ainda os típicos das altas esferas, os do “colarinho branco”.

O crime do “colarinho branco”, como foi definido originalmente por Edwin Sutherland,<sup>1</sup> é aquele cometido por uma pessoa de respeitabilidade e alto *status* socioeconômico, no exercício de suas atividades empresariais. O custo econômico de um só destes delitos pode ser maior do que o de todos os furtos e roubos que se cometem em um ano num país.

Ainda que o Brasil tenha a chamada Lei do Colarinho Branco (7.492) desde 1986, que define os crimes contra o sistema financeiro, no ano de 2006 discutia-se no Congresso Nacional, um projeto de lei do Senado, visando a sua modificação para dar mais rigor à lei, inclusive com o aumento de todas as penas previstas. O autor do projeto, senador Demóstenes Torres, afirmava, na época, que a lei do colarinho branco está entre os maiores emblemas da impunidade e da ineficiência penal no Brasil.

Apenas a observação dos noticiários demonstra, na prática, que as condutas delitivas são praticadas, indistintamente, por pessoas de todos os níveis. Enquanto as classes mais baixas roubam, furtam e matam, as camadas mais altas têm seus delitos e infrações considerados como “ilegalismos” apenas.

Entretanto, o público percebe mal o caráter delitivo desses fatos, considerando-os com mais indiferença que os convencionais e não crêem que seus

<sup>1</sup> Cf. CASTRO (1982).

autores sejam mais perigosos que os dos últimos. Mesmo quando existem sanções previstas, há uma grande dificuldade em descobri-los e denunciá-los. A consequência é a impunidade.

Na verdade, o silêncio sobre certas condutas obedece a diversas causas, como o forte poder econômico e social dos autores; a cumplicidade das autoridades; a privacidade que rodeia a vida e as atividades desse tipo de delinqüente e a complexidade das leis especiais, que podem ser manipuladas por hábeis assessores jurídicos e contábeis.

Um outro elemento que colabora fortemente para a impunidade é a organização, que funciona como um verdadeiro delito organizado. E o fato de o delito ser cometido por grandes corporações torna mais difusa a responsabilidade penal. A organização, na maioria dos casos, inclui uma complicada máquina para manter a corporação fora do alcance da lei.

## **Interação com o poder político**

Os crimes de colarinho branco estão sempre fortemente conectados com a estrutura de poder político, dada a interação que, nos sistemas da América Latina, existe entre o poder econômico e os governos. E essa interação ou interconexão entre os poderes econômico e político tem sido sobejamente relatada pelos jornais, ano após ano, dia após dia.

Para se citar apenas um exemplo, entre os muitos exibidos à opinião pública, no início de 1999, no dia 13 de janeiro, às 9h30, o mercado fora informado de importante mudança cambial, que permitiu a livre flutuação entre real e dólar, através do Sisbacen – Sistema de Informação *on line* do Banco Central. Naquele momento, o dono do Banco Marka percebeu que tinha um grande problema: apostara pesado no mercado futuro de câmbio, da Bolsa Mercantil e de Futuros (BM&F), que a desvalorização do real não aconteceria.

De acordo com o apurado na reconstituição, o banqueiro teria entrado, em um avião e ido a Brasília, em busca de socorro, para informar sua posição ao Banco Central, inclusive sobre seu fundo de investimento estrangeiro no Banco Stock Máxima, o qual, antes da desvalorização, tinha um patrimônio de R\$ 28 milhões, mas que, com as perdas, tinha sido reduzido a R\$ 17 milhões.

Com a decisão de que o Marka seria ajudado, imediatamente a equipe de fiscalização do Rio teria sido acionada. No mesmo dia, o chefe de fiscalização do Banco Central, Cláudio Mauch, chegou ao Stock Máxima, no Rio de Janeiro, vindo do Marka e acompanhado de um fiscal que havia sido designado para acompanhar a operação.

No dia seguinte, o Banco Central vendeu dólares a R\$1,27, cobrindo a posição vendida de dólares do banqueiro no fundo de investimento estrangeiro. As denúncias da época davam conta de que Salvatore Cacciola seria o único cotista deste fundo e que, portanto, o Banco Central havia ajudado a pessoa física do banqueiro, evitando que ele perdesse.

O noticiário expôs, ao mesmo tempo, várias questões que ficariam sem resposta: por que o Banco Central triangulou uma operação de dólar para um fundo estrangeiro que não oferecia nenhuma ameaça ao mercado brasileiro, nem de risco sistêmico, nem tampouco de desestabilização da política cambial? Ou, como o Banco Central pôde permitir a remessa desses R\$ 17 milhões, quando Cacciola, como sócio majoritário do Marka, tinha um rombo de R\$ 30 milhões a ser coberto na BM&F?

O noticiário expôs, ao mesmo tempo, as várias questões que ficam *sempre* sem resposta. Em geral, as investigações sobre este tema, o dos crimes de colarinho branco, encontram grandes barreiras, em qualquer parte, não apenas pela sua incidência nula sobre as estatísticas ou sobre qualquer outra fonte de informações, mas porque as organizações políticas não consideram esta como uma área prioritária, por razões... óbvias. As implicações políticas típicas deste tipo de investigação impedem a colaboração das autoridades e tampouco os empresários delinquentes estão dispostos a colaborar. Talvez uma investigação sobre o contexto socioeconômico-político no qual uma conduta se torna criminalizada, possa explicar a grande debilidade da sanção penal para as infrações de negócios que tem, como contrapartida, a desproteção do cidadão comum e, em consequência, sua insegurança diante dos poderes econômicos e sociais. A impossibilidade de o Estado oferecer tutela jurídica à maioria da população é atribuída à politização dos sistemas de justiça e à predominância dos interesses grupais no Brasil, com um sistema punitivo que só se interessa pelos atos ilícitos perpetrados pelos politicamente selecionados, os desprotegidos, enquanto deixa de castigar certas condutas, ainda que elas estejam criminalizadas em códigos e leis penais especiais.

Na verdade, as perdas do Banco Central, no início de 1999, chegaram a custar R\$ 900 milhões, por ser ele o único a vender dólares no mercado, que era todo comprador nos primeiros dias de janeiro, quando a moeda disparava. O custo do socorro superou, em muito, a perda inicial de R\$ 60 milhões. Ao vender contratos futuros de dólar para zerar os negócios do Marka, em vez de simplesmente deixá-lo quebrar, o Banco Central se viu obrigado a pagar, dia após dia, todas as perdas que o banco quebrado teria com os contratos futuros vendidos até o dia do vencimento, no fim do mês.



No dia 14 de janeiro, data da zeragem das operações do Marka, o Banco Central ficara com uma posição que valia R\$ 1,606 bilhão. No dia 29 de janeiro, último dia útil do mês, a posição vendida já era de R\$ 2,504 bilhões. A diferença, de R\$ 898 milhões, foi paga pelo Banco Central. O Banco tinha mais dívidas que patrimônio e esse custo foi pago somente para evitar que o Marka, quebrando, provocasse uma crise no sistema financeiro.<sup>2</sup>

Este é apenas um exemplo, o que ficou mais conhecido e gravado na memória popular, ilustrando exemplarmente o conceito de corrupção definido por Bobbio, Matteucci e Pasquino (2000, p. 291-293), como o fenômeno através do qual um funcionário público é levado a agir contrariamente aos interesses do sistema e favoravelmente aos interesses de particulares, em troca de recompensa. Corrupto é, portanto, o comportamento de quem desempenha um papel na estrutura do Estado.

A prática da corrupção amolda-se ao funcionamento do sistema, segundo os autores, e, quanto maior for o âmbito da institucionalização e a amplitude do setor público com relação ao privado, maiores serão as possibilidades de comportamento corrupto. Sendo um modo de influenciar as decisões públicas, quem delas se serve procurará intervir no processo desde a fase de elaboração das decisões, exercendo pressão sobre os legisladores, passando pela fase de aplicação das normas, a fim de conseguir uma aplicação mais branda ou ainda na fase de aplicação da lei contra os transgressores, para fugir às sanções previstas. A corrupção configura-se, assim, num tipo privilegiado de influência, reservado aos que possuem meios financeiros de exercê-la.

Como se observa, portanto, a maioria desses delitos está ligada, intrinsecamente, às próprias características de funcionamento do sistema e, ainda que não se pense em soluções penais para essas condutas, cujas consequências são inegavelmente mais danosas para a sociedade, o seu enfrentamento poderá se dar no terreno mesmo do livre mercado. O campo dos abusos de poder econômico e político, chamado pela jurista Maria Lúcia Karan como “ações negativas no contexto de uma situação problemática”, pode ser combatido com mais eficácia e menos nocividade, com soluções de outros ramos do direito, que não o penal, como o pagamento de tributos e de multas significativas, no caso de sonegação fiscal; de proibição temporária de utilização de publicidade, no caso dos atentados aos direitos do consumidor; com a obrigatoriedade de financiamento de pesquisas para o desenvolvimento de técnicas não-poluen-

---

2 Um ano e meio depois deste episódio (*O Globo*, agosto de 2000), o colunista Márcio Moreira Alves ainda se indignava com o tamanho do rombo e dizia que “nunca, na longa história dos roubos do dinheiro público, alguém embolsou um bilhão de dólares”. Nem o célebre Adhemar de Barros, cujo cofre, roubado da casa de sua amante, continha parques dois milhões de dólares. E quem fez desaparecer tudo isto não foram assaltantes, dizia o jornalista.

tes, no caso de crimes ambientais, ou ainda com a perda dos direitos políticos em caso de abusos de poder político.<sup>3</sup>

Mas as políticas criminais na América Latina não estão definidas para pegar o criminoso de colarinho branco. As ações do governo, nesse campo, são de repressão à delinquência das ruas, destinando-se a polícia à proteção do sistema, caracterizando-se, nitidamente, como uma instituição política. As representações que o poder público tem sobre o delito de colarinho branco e sobre o delito convencional são, portanto, diferentes e, quando a polícia lança suas redes, não são os peixes pequenos que escapam, mas os maiores.

Na prática, existem dois clientes distintos do sistema penal, alvos de duas políticas criminais também diferentes. O primeiro é, antes de tudo, um consumidor, que deve ser preservado e poupado de ingressar na penitenciária, sob o argumento do “contágio prisional”. Já o segundo é um “infrator perigoso”, que só se converte em eventual consumidor pelo produto do crime e, para esse, recomenda-se drástica repressão e o maior tempo possível sob o mesmo “contágio prisional” que é evitado para o “bom delinquente”. Como resultado dessas duas políticas criminais distintas, é natural que, na ponta do sistema, no nível mais próximo da população, que é a esfera policial, os comportamentos também sejam diferentes.<sup>4</sup>

As (i)legalidades da classe dominante, segundo Foucault, sobrevivem através do confinamento das (i)legalidades das classes dominadas. A lei é sempre uma composição de ilegalismos, que ela diferencia ao formalizar. Basta considerarmos o direito das sociedades comerciais, para vermos que as leis não se opõem à ilegalidade, mas antes, se organizam de forma a melhor gerir os ilegalismos, seja permitindo ou inventando alguns como privilégio das classes dominantes, seja tolerando outros, como compensação às classes dominadas. E, assim, as mudanças na lei são, no fundo, uma nova distribuição dos ilegalismos, entre outras razões, porque as infrações tendem a mudar de natureza.

### **Medidas restritivas, respostas *ad hoc***

Numa tentativa de lançar redes para os peixes maiores e para dar respostas à opinião pública, a CVM, Comissão de Valores Mobiliários, aprovava, nessa época, medidas para inibir operações de lavagem de dinheiro nas bolsas, em decorrência das denúncias de venda de informações privilegiadas aos bancos Marka, Fonte Cindam e Boavista, em 1999. As três instituições finan-

3 Cf. KARAM (1998, p. 177).

4 Cf. DELEUZE (1998, p. 39).



ceiras eram acusadas de terem pago US\$ 125 mil por mês, cada uma, a um informante do Banco Central.

Aliás, foram as primeiras medidas preventivas para evitar crimes contra o sistema financeiro nacional, no que diz respeito à lavagem de dinheiro ou ocultação de bens patrimoniais, através de operações no mercado de capitais. O não cumprimento às novas exigências da CVM passou a acarretar punição, com multas que variam de 1% até o dobro do valor da operação, ou de até 200% do montante que seria obtido com a realização da operação. A CVM prevê ainda a cassação da autorização de operar.

A legislação brasileira não considera crime o uso de informação privilegiada em operações do mercado financeiro, e o fato de isso ser ou não considerado uma lacuna na legislação é uma decisão política.

A legislação brasileira sobre *insider information* é restrita às companhias abertas com ações em bolsas de valores. O uso de informação privilegiada é delito previsto pela lei 6.385, de 1976, que criou a CVM, e pela lei 6.404, conhecida como lei das S.A., também de 1976, que prevê punições de ordem administrativa.

Também nessa ocasião, o Banco Central divulgava, em maio, medidas destinadas a aumentar o controle sobre os fundos de investimentos, a fim de evitar que se repetissem casos como os verificados nos bancos Marka e Fonte Cindam.

É interessante observar como as formas de controle dos delitos praticados por pessoas poderosas aparecem somente em instrumentos normativos outros que não os penais, como as Leis Especiais, Códigos do Comércio, do Meio Ambiente, Lei das S/A etc., despojando-os assim do caráter estigmatizador que o Código Penal confere.

Todas essas “decisões”, no entanto, são respostas *ad hoc* ao quadro de atenção criado no país, nesse momento específico. De acordo com a definição de Lasswell e Kaplan, uma “decisão” é uma política que envolve sanções severas (privações). Do ponto de vista da sociedade como um todo, é impossível precisar se um determinado ato legislativo, decreto do executivo, regra administrativa ou julgamento de tribunal é “decisão” ou não. Mas, de todo modo, mesmo medidas que não se destinam a serem levadas a sério, como as leis relativas ao jogo, por exemplo, podem, numa determinada circunstância, serem transformadas em “decisão” para acalmar a opinião pública, ainda que os políticos mais bem informados não esperem que lhes seja dado cumprimento. Nenhum governo está livre, no entanto, de que, em havendo estas leis ou decretos, eles sejam aproveitados por um promotor enérgico, em consonância

com um sentimento público inflamado, o que apenas vem comprovar o caráter político da aplicação das leis.

## **O mundo registra um novo indicador: o PCB, Produto Criminal Bruto**

Baseado numa pesquisa da *American University*, de Washington, o Banco Mundial cunhava, em 1999, um novo indicador para esse ramo de negócios: o PCB – Produto Criminal Bruto. Economia feita de sonegação, violência e corrupção, que não faz distinção entre países ricos, pobres ou emergentes, nem tampouco de classe social. O que varia, de um país para outro, é o nível de omissão dos governos.

Segundo a *Inter Access Risk Management*, fazem parte dessa indústria, bancos e empresas de idoneidade reconhecida, servindo-se o negócio do sigilo bancário para lavar-se em bancos, fundos, bolsas, empresas, governos, igrejas ou ONGs. Estando assim garantida a lavagem, ela estimula quadrilhas e protege reputações.

Os dados da *Inter Access Risk Management* afirmam que a chamada *Criminal Exuberance* é a 8ª potência econômica do mundo, movimentando, em produtos e serviços, um trilhão de dólares por ano, com taxa de crescimento anual de 7%, o que significa dobrar o seu valor a cada dez anos. A participação brasileira nesse bolo seria de 3,2%, ou US\$32 bilhões de dólares, também equivalente a cerca de 5% do PIB brasileiro (BETING, 2000, p. 38). Segundo o Banco Central, de 1992 a 1998, só em bancos de Foz do Iguaçu devem ter sido lavados US\$ 71 bilhões, o mesmo acontecendo em outros bancos de fronteira. Até 1998, no entanto, lavar dólares não era crime no Brasil. Os envolvidos em inquéritos seriam indiciados, não pela lavagem, mas por delitos correlatos, como evasão de divisas, sonegação fiscal, contrabando e falsidade ideológica.

O procurador da cidade de Cascavel, Celso Antônio Três, chamado a depor na CPI dos bancos, em 1999, informou que as remessas de divisas para o exterior, via contas de não-residentes no país, as CC5, chegaram a R\$ 111,625 bilhões, entre janeiro de 1992 e dezembro de 1998. Em dólares, ao câmbio de R\$ 1,21, correspondiam a US\$ 92 bilhões. Desse dinheiro todo, pelo menos 40% dele não resistiria a uma devassa fiscal.

Dos R\$ 111 bilhões, R\$ 104 bilhões vieram de empresas e instituições financeiras e só R\$ 7,536 bilhões, de pessoas físicas, sendo que, em muitas transações, não constavam CPF ou CGC do depositante/remetente.

Os documentos exibidos guardavam, ainda, muitas revelações sobre os dois bancos envolvidos no caso de vazamento de informações. Marka e Fonte Cindam haviam enviado para fora do país, via CC5, quase R\$ 600 milhões, sendo que as maiores remessas tinham ocorrido entre 1996 e dezembro de 1998. Todo o dinheiro remetido pelos dois bancos veio de 45 depositantes (geralmente de empresas coligadas, de sócios das instituições ou até de seus controladores). No caso do Marka, oito depositantes diferentes registraram-se com o mesmo endereço. No Fonte Cindam, foram 15 depositantes domiciliados no mesmo local. As CC5, pelas muitas possibilidades de ocultação do beneficiário das remessas, tornaram-se, há algum tempo, a principal porta de saída de divisas do país.

Sutherland<sup>5</sup> identifica o homem de negócios ao ladrão profissional, por diversas características comuns: 1) ambos são, geralmente, reincidentes; 2) suas condutas ilegais são, freqüentemente, mais amplas do que indicam as acusações e denúncias; 3) não perdem seu *status* entre os associados (o prestígio se perde apenas por uma violação do código de negócios, não pela violação do código penal); 4) ambos expressam desprezo pelas leis, pelo governo e pelos funcionários da administração pública; 5) seus atos são deliberados e organizados; 6) fazem uso de linguagem cifrada para comunicarem-se entre si e 7) geralmente preferem o anonimato e a discrição.

Todas essas denúncias, com as quais os leitores de jornais, infelizmente, já se acostumaram, podem comprovar, em curto período de observação, todas as teses defendidas pela criminologia crítica, sobretudo quanto ao caráter estrutural dos delitos de colarinho branco e, em especial, no que diz respeito às articulações entre a infra-estrutura econômica e política e a superestrutura ideológica.

Uma mudança nesse modo de ver, da sociedade, só poderá vir da auto-reflexão crítica da violência estrutural. E essa auto-reflexão tem que partir dos protagonistas do sistema, tais como juízes, advogados e operadores do sistema judiciário em geral, que são também professores universitários da carreira de direito. Hoje, o direito é ensinado como uma ciência neutra e politicamente imparcial, apenas para punir e reprimir as classes inferiores, os únicos cidadãos “vulneráveis” ao sistema repressivo do Estado.

Em seu trabalho *O Sistema de Justiça Criminal no Brasil: Dilemas e Paradoxos*, Kant de Lima (2000, p. 1 et seq.) afirma terem os cientistas sociais, nos últimos 20 anos, insistido na presença de princípios paradoxais e nas ca-

<sup>5</sup> Desde a década de 1920, eram conhecidas, nos EUA, as expressões *blue collar* e *white collar*, para diferenciar os trabalhadores manuais, que usavam geralmente macacões azuis, dos empresários e burocratas, que usavam colarinhos brancos. Em 1939, o sociólogo americano, Edwin Sutherland, propõe uma distinção entre os delitos cometidos pelas classes menos favorecidas e aqueles perpetrados pelos homens de negócios, chegando, finalmente, em 1949, ao conceito de *white collar crime*, para designar os crimes cometidos “por uma pessoa respeitável e de elevada condição social no curso de sua ocupação”.

racterísticas ambíguas da sociedade brasileira – prega a igualdade entre os indivíduos, mas convive com uma visão implícita, mas claramente detectável, de mecanismos que asseguram a desigualdade.

Desigualdade, diz ele, inconcebível em uma república, mas que mostra o grau de iniquidade em que nossa sociedade de move. Como exemplo, cita a legislação processual penal, a qual admite tratamento diferenciado a pessoas acusadas de cometer infrações, não em função das infrações, mas em função da “qualidade” dessas pessoas, consagrando até a instrução superior como um desses elementos de distinção.

Mas, identifica magistralmente Kant de Lima, culpabilizando não apenas o direito:

tudo isto não está na lei sem que esteja antes na sociedade. O Código de Processo Penal apenas expressa a cultura presente em nosso cotidiano, responsável pela naturalização do que se convencionou chamar de práticas autoritárias – categoria que define o abuso de poder em sociedades igualitárias, mas que os antropólogos preferem denominar de hierárquicas, justamente porque não se constituem em abuso, mas em cumprimento de preceitos estruturais de desigualdade.

Quando, no dia 27 de maio de 1999, o então presidente da república, Fernando Henrique Cardoso, declara que seu governo era um governo de moral e que havia chegado aos 68 anos sem dar motivos de suspeição, dando, no mesmo dia, posse a uma Comissão de Ética Pública, ele praticamente admitia essas estreitas relações entre o delito de colarinho branco e o poder político, reconhecendo haver, entre o Estado e a sociedade, certas “áreas cinzentas”.

Dessa forma, os delitos cometidos por funcionários públicos diriam respeito às investigações referentes ao colarinho branco, na medida em que são um elemento útil para facilitar a execução dos delitos econômicos de alto nível. Realmente, não é fácil elaborar uma sistematização homogênea de todas as possíveis categorias e atos que se relacionam com o enriquecimento ilícito em detrimento da coletividade, sem deixar de fora sempre novas e inéditas condutas fraudulentas. Há algum tempo, no entanto, estudiosos do assunto vêm tentando colocar em evidência essa “zona de comportamentos ilícitos” que a longa tradição do direito penal parece ter abandonado completamente.

Os delitos dos poderosos e a corrupção do Poder Judiciário nos descortinam um panorama de criminalidade muito diferente daquele dos Códigos Penais e dos livros de criminologia, que começam por capítulos, rigorosamente repetitivos e retóricos, sobre definição (causas do delito, tratamento); métodos (indutivo, dedutivo); objetivos; relações com outras ciências (é uma ciência?);

pobreza e criminalidade, delito e raça e assim sucessivamente, como ironiza Lola Aniyar em seu livro *El Triunfo de Lewis Carroll*.<sup>6</sup>

### **Elites de colarinho sujo, ou *dirty collar***

Quanto aos crimes comuns, eles existem igualmente entre as elites, com deputados, senadores, ministros, empresários, artistas, profissionais liberais ou governantes sendo acusados de crimes comuns. Os crimes praticados por políticos alcançam mais notoriedade e alguns não conseguem se eleger, mas chegam outros. Há casos como o de Hildebrando Paschoal, que já chegava ao parlamento trazendo a suspeita de comandar um grupo de extermínio no Acre.

Como a comprovar que os crimes são cometidos, indistintamente, por toda a população, começou a aparecer nos noticiários uma outra configuração delituosa mais recente, ou melhor, de divulgação e publicização mais recentes: os crimes cometidos por jovens das classes médias e altas. E os delitos mais comuns eram os mesmos dos jovens favelados: tráfico, uso de entorpecentes (muitos atuando como “aviões” do asfalto), furtos e roubos de carros. Algumas estatísticas revelaram, na época, que esses crimes já correspondiam a 30% do total dos casos e, ainda que pouco notificados, alguns dos crimes convencionais de maior repercussão ocorridos no Rio e em São Paulo, estão associados a esse perfil.

Nesse caso, a “máquina de prevenções” tradicional contra a violência não poderia ser acionada. Não haveria como interagir, preventivamente, contra esse grupo não estigmatizado. Aquela representação de si próprios como grupo, o *we-group* de que fala Norbert Elias (2000, p. 40-50, 199), como o grupo mais valioso da sociedade, era atingida, no sentido de confundir a falsa representação da realidade que um grupo social tem a respeito de si próprio e de seus respectivos valores.

Neste caso, são crimes que já estão “inventados”, mas que não fazem parte das estatísticas, em que estão superrepresentados os crimes das classes mais baixas (a criminalidade de rua, de natureza mais violenta) e que apresentam mais visibilidade na imprensa, na polícia e no judiciário; pouco representados os das classes médias e, com representação quase nula, a criminalidade de colarinho branco, praticada pelas elites financeira, industrial, comercial ou política, produtoras de danos mais intensos, tanto à vida e à saúde da coletividade, como ao patrimônio social e estatal.

<sup>6</sup> Lewiss Carroll é o pseudônimo pelo qual é conhecido na história da literatura o sacerdote anglicano, matemático, fotógrafo e escritor britânico Charles Lutwidge Dodgson (1832 – 1898), conhecido sobretudo pela sua obra *Alice no país das maravilhas*.

Seria o caso de se perguntar como podemos nos ocupar do ladrão da esquina, do homicida do bairro, quando tanta delinquência de outro tipo, massiva e prepotente, se estende diante de nossos olhos.

Evidentemente, os crimes de colarinho branco também têm sua cifra negra e a perseguição ou publicização de tais ou quais dependem do momento político e da conjuntura econômica, portanto, não significa que os casos observados fossem os maiores ou os únicos da época, simplesmente eles estavam em evidência, no quadro de atenção do período analisado.



**PARTE II**

**A BANDEIRA  
DO DESARMAMENTO**







Ainda que a criminologia liberal, ou crítica, demonstre, ao estudar a cifra negra e os crimes de colarinho branco, que o comportamento criminoso se distribui por todos os grupos sociais e que a nocividade social das formas de criminalidade dominantes é muito mais grave que toda a criminalidade realmente perseguida, é na violência das ruas que os governos identificam o inimigo a ser combatido – a grande fonte de insegurança nas grandes cidades.

Nesse contexto, sempre que uma situação explosiva de insegurança pública se apresenta, uma das primeiras reações dos governos é anunciar mais uma vez que a população precisa se desarmar.

É mais uma das medidas *ad hoc*, criadas para dar uma resposta àquele momento, dada a falta de planos e projetos efetivos de segurança pública. Mesmo sabendo da carga de polêmica e inconstitucionalidade que envolve esses projetos, os governos se mostram dispostos a ir adiante, imaginando, provavelmente, que um apoio maciço da população possa resultar numa alteração da Constituição.

O debate, no entanto, tem tido o mérito de colocar a questão, que vem sendo cada vez mais discutida no mundo todo, na ordem do dia da agenda brasileira. Apesar do referendo realizado em 23 de outubro de 2005, em que o “não” ao desarmamento ganhou, é certo que o assunto não morreu e que voltará à carga tão logo o governo precise oferecer uma resposta rápida à população e, como é quase certo, não tenha preparado nenhum plano consistente de segurança pública.

A ONU, no intuito de contribuir para a paz mundial, promove, com frequência, conferências internacionais sobre redução das armas pequenas e de armamento leve. No âmbito da OEA, uma Convenção Interamericana contra a Fabricação e o Tráfico Ilícitos de Armas de Fogo, Munições, Explosivos e Outros Materiais Correlatos aprovou documento, assinado pelos países do Mercosul, mais Chile e Bolívia, pelo qual se comprometem a restringir, em seus respectivos países, a quantidade de armamento leve, bem como a criar mecanismos de informação e registro de armas pequenas.

A discussão ainda é incipiente, mas, por seu aspecto humanitário, o tema tende a mobilizar a opinião pública mundial e a adquirir relevância crescente, dados os aspectos criminalísticos, econômicos e políticos envolvidos.

No Brasil, o Ilanud – Instituto Latino-Americano das Nações Unidas para Prevenção do Delito e Tratamento do Delinqüente – criado em 1975, em consequência da Resolução 1.584 do Conselho Econômico e Social da ONU, e vinculado à Secretaria da Administração Penitenciária do Estado de São Paulo, trabalha em convênio com o Ministério da Justiça. Ele é o braço da ONU no Brasil e vem atuando junto a diversos setores da sociedade e em colaboração

com a mídia, na promoção de campanhas nacionais pelo desarmamento, objetivando tanto a adoção de legislação que criminalize o porte ilegal de armas de fogo como a conscientização da sociedade para a paz.

Quanto ao argumento de que as armas contribuem para aumentar a criminalidade, o Rio de Janeiro parecia, e ainda parece, apresentar a pior situação do país. Os dados de 1998, da *Síntese de Indicadores Sociais*, do IBGE, mostram que as mortes por armas de fogo, apenas entre os jovens de 15 a 29 anos, chegavam a 27,8 para o país e a 99,1 para o Rio de Janeiro, na frente, inclusive, de São Paulo, com 32,8 mortes por 100 mil habitantes.

A situação não se modificou muito, pois os dados da *Síntese dos Indicadores Sociais*, do IBGE, divulgados em abril de 2004, registravam que, no Rio de Janeiro, as mortes por armas de fogo, entre jovens de 15 a 24 anos de idade haviam passado de 124,5 mortes para cada 100 mil habitantes, em 1991, para 181,6 para cada 100 mil, no ano 2000. Continuavam as maiores taxas do país, muito superiores às encontradas em São Paulo que, apesar do grande aumento, passando de 43,6 em 1991 para 114,6 mortes por 100 mil jovens de 15 a 24 anos, ainda aparecia em quarto lugar, atrás de Pernambuco e Espírito Santo. As taxas para o país, como um todo, ficaram em 71,7 mortes para cada 100 mil jovens nessa faixa etária.

Estes dados foram, em 1999, os principais argumentos do recém-eleito governador do estado do Rio, Anthony Garotinho, para justificar seu plano para a segurança pública, consubstanciado no *slogan* “Rio, abaixe esta arma”, que representou uma das últimas grandes discussões sobre o tema, antes do referendo de 2005.

O projeto de segurança pública para o Rio previa uma série de medidas de combate ao crime, tais como Delegacias Modelo e Ouvidoria de Polícia, entre outras, mas, enquanto houvesse tantas armas no Estado, dizia o governador, nada disso adiantaria. Para o subsecretário de segurança do Estado, só a ação policial, sem uma legislação contra as armas, não resolveria o problema.

Havia, em março de 1999, além das 600 mil armas regulamentadas, um número incalculável de armamento clandestino. De acordo com o projeto de lei em tramitação na Assembléia Legislativa, ficariam proibidas as vendas de armas de fogo, munição e afins em todo o Estado e as sanções variavam entre multas de 10 mil a 100 mil Ufirs, apreensão do material vendido ilegalmente e interdição do estabelecimento.

## A proibição e outras medidas de campanha

Entregue a um antropólogo de esquerda, Luís Eduardo Soares, a Nova Política de Segurança Pública para o Estado, tratada genericamente pelo nome da campanha de desarmamento “Rio, abaixe essa arma”, trazia alguns indícios de que algo estava encoberto. Inexplicavelmente, ela estava estreitamente identificada com alguém que era subsecretário e não o próprio titular da secretaria, ou seja, o secretário. Outro diferencial dessa campanha era ter sido ela praticamente adotada pelo governo do estado que não apenas dava apoio, mas a tomava como carro-chefe da sua política de segurança e, sobretudo, de *marketing*.

Ao lado de medidas exóticas como o guia de conduta das casas noturnas, estava a criação de um ambicioso Centro de Inteligência da Polícia Civil, que teria, como primeira missão, nada menos que uma investigação sobre o tráfico internacional de armas no estado.

A população conheceria, já no dia seguinte ao lançamento da campanha, a estratégia da Secretaria de Segurança para tornar efetiva a campanha de desarmamento:

1. seriam montados 112 pontos de *blitzes* permanentes, sendo 84 na capital e 28 na Baixada Fluminense e interior do estado;
2. as tropas de elite da Polícia Militar, principalmente o BOPE – Batalhão de Operações Policiais Especiais –, estariam prontas para intervir em tiroteios entre bandidos, em qualquer lugar do estado;
3. através do Disque-Arma, o governador pretendia estimular a população a denunciar quem tivesse armas de fogo;
4. um recadastramento das licenças concedidas pela Polícia Civil, para possuir arma em casa ou andar armado, seria iniciado;
5. os policiais seriam obrigados a ter, em suas carteiras, a identificação de suas armas portáteis;
6. as armas entregues pela população seriam trocadas por brindes, bolsas de estudo, cestas básicas, assinaturas de TV a cabo ou celulares e computadores.

Entre os especialistas em segurança pública e armas, a proposta de proibir a venda destas armas no estado –, uma das principais medidas da campanha de desarmamento – era recebida com ceticismo, não se considerando sequer o aspecto legal ou ilegal da medida. Em qualquer nível de governo, federal, estadual, municipal ou até internacional, essa medida é ineficaz, diziam.

Além disso, contradizendo a campanha, uma pesquisa do Instituto Superior de Estudos da Religião – ISER – indicava que o Rio de Janeiro era, entre as grandes cidades, uma das menos armadas da América Latina, onde apenas 5% da população possuía arma em casa, enquanto em Santiago do Chile esse índice chegava a 9% e em São José da Costa Rica a 11% . Nos EUA, então, 50% das famílias têm armas em casa.

## **Arma, símbolo da violência**

Para o movimento que estava por trás da campanha (Viva Rio), o problema não estava apenas na posse, mas no uso excessivo que dela se fazia no Rio, sendo a arma de fogo o principal instrumento da violência, potencializando suas conseqüências e chegando mesmo a simbolizá-la.

Segundo esse raciocínio, controlando-se as armas, baixar-se-ia o nível de tensão, abrindo-se espaço para outras intervenções mais profundas. Mas, segundo os dados do próprio ISER, ONG irmã do Viva Rio, a polícia carioca é hoje uma das forças policiais com mais prática de confronto armado do mundo. Em 1995, a polícia do Rio havia matado, em ações policiais, 358 civis, número idêntico ao do total de civis mortos pelas polícias de todas as cidades dos EUA, juntas.<sup>7</sup>

No Brasil, este é um dos aspectos fundamentais da questão “desarmamento”: o número excessivo de mortes provocadas pela polícia, de nada adiantando, portanto, a população civil se desarmar. O próprio Secretário de Planejamento de Ações Nacionais de Segurança Pública, general Gilberto Serra, dizia, na ocasião, que, embora aprovasse a campanha “Rio, abaixe essa arma”, duvidava da sua eficácia. Para o general, a proibição da venda legalizada de armas de fogo e munição, no Rio, não resolveria o principal nó da violência: a circulação de armamento ilegal. E se este já é um problema com a venda legalizada, pode-se imaginar o incentivo que uma proibição representa para o tráfico de armas.

Na verdade, o Brasil registra números muito altos de mortes por armas leves. Embora tenha 2,6% da população mundial, registra cifras entre 9% e 13% do total de mortes mundiais causadas por armas de pequeno porte. Entretanto, apenas banir as armas dos civis não seria jamais uma solução, além de incrementar o tráfico (Estudo Internacional das Nações Unidas sobre Armas de Fogo, Viena, 1997).

Defensores bem-intencionados do desarmamento argumentam que a medida impediria que, num momento de exaltação, um homem de bem pu-

<sup>7</sup> Cf. CANO (1997).

desse atirar. Isto também é verdadeiro. Quando a população pensa em desarmamento, está pensando, provavelmente, no cidadão comum que, numa briga de bar, com a mulher ou entre amigos, comete um crime. Mas este geralmente é o único crime do cidadão, que não envolve uma carreira criminosa, além de não serem esses os crimes que amedrontam a população e que causam esse sentimento generalizado de insegurança nas grandes cidades.

As 22 lojas de venda de armas legais do estado haviam comercializado, em 1998, 7.419 unidades e, nos dois primeiros meses de 1999, já haviam sido vendidas 10.775 armas. Em dois meses, portanto, já haviam sido vendidas 45,23% mais armas que no ano de 1998 todo, graças ao simples anúncio da proibição.

A indústria de armamentos, por seu lado, tentava difundir a idéia de que um objeto mecânico e inanimado não estava, em si, impregnado de maldade, capaz de, por sua simples presença, levar as pessoas a atos de violência. Segundo o editor da *homepage* Firepower, Ronaldo Olive, a lei 9.437 e o R-105 (regulamento para a fiscalização de produtos controlados) já cobriam todas as medidas legais com respeito ao uso e à comercialização de armas de fogo, com penas severas para os infratores. O simples cumprimento desses dispositivos legais, dizia, seria o bastante para desarmar os criminosos.

## **Campanha é adotada pelo governo federal**

A percepção de que o combate à violência e à criminalidade era um anseio da população fez com que, um mês depois, o próprio presidente Fernando Henrique Cardoso, com a popularidade em baixa, falasse em enviar ao Congresso um projeto de lei semelhante, proibindo a venda de armas no país, chegando a admitir, inclusive, a proibição da fabricação de armas, mas lembrando que, para isso, seria preciso verificar a constitucionalidade da proposta.

O presidente havia estado na Inglaterra alguns dias antes e voltara entusiasmado com a idéia. Na Inglaterra, a lei, em vigor desde 1997, proíbe o uso e a venda de armas de fogo, de qualquer calibre, e foi aprovada como resposta ao clamor popular após o assassinato de 16 estudantes na cidade escocesa de Dunblane, no ano anterior. Segundo pesquisas do governo britânico, Londres é uma das capitais européias com menor índice de mortes por armas de fogo, com 2,1 homicídios por grupo de 100 mil habitantes. O mesmo levantamento mostrava que Paris registra 3,3 mortes por 100 mil habitantes; Roma, 1,7 e Bruxelas apenas 0,4.

Mas Londres já o era antes da lei, pois esse levantamento foi feito entre 1994 e 1997. Ocorre que, na Inglaterra, a polícia não anda armada e isso faz uma grande diferença. Depois dos atentados ocorridos em 7 de julho de 2005 aos transportes londrinos, que mataram 52 pessoas deixando feridas mais de 700, a Inglaterra entrou em alerta máximo, reforçando seu serviço especial de segurança, conhecido como SO19. Esta tropa especial de elite, que utiliza armas de fogo e trabalha à paisana, foi a responsável pela morte do brasileiro Jean Charles, alguns dias depois, em 22 de julho de 2005. Jean Charles, assim como outros imigrantes, estava sendo monitorado em sua residência e nos seus percursos, desde as tentativas fracassadas de ataque ocorridas na véspera, dia 21. A SO19 não é uma unidade policial comum, por receber treinamento idêntico ao das forças de segurança de Israel no combate a terroristas suicidas e sua eficácia e seus métodos, de atirar para matar os suspeitos de carregar bombas em locais públicos, vêm sendo questionados desde então.

O Japão, que tem legislação igualmente rigorosa, também apresenta taxas mínimas de mortes por armas de fogo. Lá, nem a polícia nem os seguranças da família imperial podem usar armas. Quando o próprio presidente Fernando Henrique Cardoso visitou Tóquio, em 1994, seus seguranças também tiveram de ser desarmados. Andar armado lá dá cadeia, ainda que com penas curtas, mas cumpridas em locais onde os prisioneiros não podem sequer conversar entre si.

Nos EUA, a venda é livre e os estados têm o direito de regulamentar o assunto, bastando, na maioria deles, ter carteira de identidade. Na Suíça, o porte de armas é concedido aos maiores de 18 anos com ficha criminal limpa e que apresentem razões que justifiquem a concessão do porte (*Veja*, Rio de Janeiro, 23 nov. 1999, p. 128).

As legislações internacionais quanto ao porte de armas variam, o que mostra que não é ela, em si, que agrava ou reduz a criminalidade e a violência.

O fato de o governo federal ter, aparentemente, “adotado” a idéia do desarmamento, não confere, absolutamente, mais credibilidade à matéria, mas indica, simplesmente, o reconhecimento da propriedade e da adequação do assunto à conjuntura do momento, sobretudo pelos efeitos de *marketing* que ela propicia a governantes e pretendentes ao governo. Apesar de tantos estudos e debates a esse respeito, as medidas efetivas são sempre tomadas no calor dos acontecimentos, como uma resposta política e simbólica à população, o que faz com que as propostas sejam vazias de conteúdo e pouco discutidas com a sociedade.

Se, no passado, a “publicidade” teve de ser imposta contra a política do segredo praticada pelos monarcas, a fim de submeter uma pessoa ou uma



questão ao julgamento público, hoje, ao contrário, a publicidade se impõe com a ajuda de uma secreta política de interesses, conseguindo prestígio público para uma pessoa ou para uma questão, tornando-a, assim, aclamável, num clima de opinião não-pública (HABERMAS, 1984, p. 235). Hoje, segundo Habermas, precisam ser arranjos pretextos para essa identificação, o que se chama “trabalhar a esfera pública”, num efeito propagandístico descomercializado de uma *aura of good will*, que termina por produzir uma disposição à concordância.

Em março de 1997, três dias depois da divulgação, pela TV Globo, do caso da Favela Naval, em São Paulo, o Senado aprovava, em regime de urgência, um projeto que já tramitava desde 1994, tipificando o crime de tortura. Para não ficar atrás, a Comissão de Constituição e Justiça da Câmara aprovava, um dia depois, a emenda constitucional que federalizou os crimes contra os direitos humanos e o presidente Fernando Henrique Cardoso sancionou, em seis de abril, a lei que tipifica o crime de tortura e o torna inafiançável. Tudo isto na semana subsequente ao caso da Favela Naval.

Para lembrar o rumoroso caso policial, no dia 7 de março de 1997, três pessoas dentro de um carro, na Favela Naval, no município de Diadema, Região Metropolitana de São Paulo, foram abordadas e espancadas por policiais militares. Um dos policiais, conhecido como Rambo, disparou duas vezes em direção ao carro, atingindo e matando Mário Josino, um dos ocupantes. Tudo isso passaria despercebido, não fossem as imagens gravadas por um cinegrafista amador, que, aliás, já vinha registrando, com sua câmara, agressões policiais às pessoas revistadas, desde o dia 3 de março. No final de março, o Jornal Nacional, da TV Globo veiculou as imagens causando grande comoção e perplexidade no país.

Até mesmo a criação da Secretaria Nacional de Direitos Humanos, que estava prevista para ser anunciada no dia 13 de maio, foi antecipada para a semana seguinte à divulgação das cenas explícitas de violência policial na Favela Naval. Na sequência, a recém-criada Secretaria Nacional de Direitos Humanos anunciou, como um de seus primeiros atos, a criação de uma comissão para estudar mudanças nas polícias, abrindo o processo de discussão sobre a unificação das duas corporações (Polícia Civil e Polícia Militar).<sup>8</sup>

Assim são adotadas as políticas públicas. Ainda que sinalizando para a ampliação do debate, as normas são adotadas sem discussão, sob o calor dos acontecimentos e como respostas a eles. Para Theophilos Rifiotis, este caso ocorrido na Favela Naval, sobre o qual escreveu para a revista da fundação SEADE, em 1999 (v.13, n. 4), é o cenário típico de construção constitucional

<sup>8</sup> Nove policiais militares que participaram desse episódio foram expulsos da PM. Em 1998, Otávio Gandra (o Rambo) foi condenado a 65 anos de reclusão, pela justiça comum. Em 1999, desembargadores do Tribunal de Justiça anularam o júri que condenou o ex-policial e, em 2000, foi determinado novo julgamento, que reduziu a pena para 45 anos. Em 2001, o Tribunal de Justiça acatou recursos da defesa e reduziu a pena para 15 anos de reclusão.



no campo da segurança pública. E, sem discussão, a primeira medida que vem à tona, pelo seu simplismo e obviedade, é a proibição de armas. No Brasil, o presidente Fernando Henrique Cardoso conseguiu aprovar, no seu primeiro mandato, a lei 9.437/97, que restringiu a comercialização e o porte de armas. Antes dela, andar armado era apenas contravenção. Agora, portar ou comercializar armas sem autorização, é crime sujeito a penas de um a dois anos de prisão, além de multa. Para tirar o porte, hoje, é necessário provar idoneidade, ter emprego fixo, capacitação técnica, necessidade de uso e aptidão psicológica. A mesma lei criou ainda o Sistema Nacional de Armas, o Sinarm, um órgão controlado pela Polícia Federal e que concentra as informações sobre as armas e seus donos, no país.

O assunto é uma preocupação da ONU, que tenta persuadir os governos a adotarem medidas de restrição ao comércio e à posse de armas que, só nos anos 1990, causaram a morte de três milhões de pessoas no mundo. Após a campanha do Rio de Janeiro e a mobilização do governo brasileiro, a ONU se comprometeu a apertar o cerco contra o tráfico ilícito de armas de fogo, buscando implantar um sistema universal de identificação de armas e balas.

Em consequência das constantes apreensões policiais em favelas das grandes cidades, noticiadas pelos jornais com grande alarde, criou-se a idéia de que a criminalidade estaria sendo fortalecida pela importação e pelo porte ilegal de armas e munições. No entanto, algumas dessas armas pertencem ao próprio Exército, o que significa que foram furtadas dos quartéis ou dali retiradas e revendidas. E é motivado pela idéia de que o porte ilegal de armas é que constitui o grande incentivo ao crime, que o legislador/governo resolve transformá-lo, de mera contravenção, em delito. A incriminação dessa conduta termina por estender a atuação dos órgãos de segurança pública, não apenas sobre os delinqüentes, mas sobre toda a população civil.

Com que armas enfrentar o maior comércio do mundo? Calcula-se que ele movimente trilhões de dólares, à frente até do narcotráfico, que é a segunda "economia" e dos *softwares* e computadores, que são a terceira.

## **No Rio, modelos alternados**

Juntamente com a campanha de desarmamento, voltava-se a falar em direitos humanos no governo do Rio. E esse é um aspecto interessante e curioso na política de segurança do Rio de Janeiro, que vem alternando políticas de defesa e promoção dos direitos humanos, nos dois mandatos de Leonel Brizola, com as políticas de apoio às ações violentas por parte da polícia, nos governos Moreira Franco e Marcello Alencar.

Entretanto, as duas tentativas anteriores de democratização na área de segurança pública esbarraram, inevitavelmente, em ambientes políticos hostis ao governador Leonel Brizola. Para Pierre Bourdieu (1997, p. 61), um dos grandes problemas dos sociólogos é evitar cair em uma ou outra das duas ilusões simétricas: a ilusão do “nunca visto” e a do “sempre assim”. O risco é sempre muito grande, tanto maior quando a comparação entre as épocas é extremamente difícil.

A nova proposta pretendia, como requisito fundamental, implantar um sistema global integrado e informatizado, no qual fosse possível o planejamento. A dificuldade primeira era que o país, não apenas o Rio de Janeiro não possuía sequer categorias uniformes que permitissem a comparação entre os estados, porque as categorias com as quais as polícias trabalhavam eram incompatíveis, inviabilizando comparações.

Por outro lado, essa condição, de falta de informações confiáveis, dava também a oportunidade de o estado do Rio sair na frente com um sistema padronizado de informações que, além de servirem de base para futuros diagnósticos e interpretações, renderiam formidáveis dividendos políticos.

Ainda hoje, esse tipo de gerenciamento, em termos de segurança pública, não mudou, com reações sempre *ad hoc*, para a produção de respostas imediatas para aquele fato específico. O agente de segurança sai correndo atrás dos fatos para resolver o que já aconteceu. Toda a política de segurança pública brasileira gira em torno dessa imprevisibilidade. E, embora alguns estados tenham feito esforços para sair desse círculo vicioso de ação/reação, os resultados ainda são parcos. Exatamente nesse terreno, o Rio de Janeiro pretendia iniciar sua batalha.

Sabe-se que, do total de pessoas vítimas de agressão física, a grande maioria (61%) não recorre à polícia. No caso de roubos e furtos, a taxa sobe para 67,5%, segundo a *PNAD* de 1988,<sup>9</sup> e o principal motivo alegado é a falta de confiança na polícia (*PNAD* 1988, IBGE, *Suplemento de Justiça e Vitimização*).

A auditoria profissional da Coppe – Coordenadoria de Pós-Graduação de Engenharia, da UFRJ – contratada para organizar as delegacias tradicionais, constatou que, se elas fossem, de fato, empresas privadas, fechariam as portas em 24 horas. Para os auditores, elas eram inadministráveis, cada uma com 64 livros – livros cartoriais, livros tombo, de valores e carimbos autorizativos em escalas diversas de autoridade, numa lista de procedimentos repetitivos e desnecessários.

<sup>9</sup> Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio, do IBGE, Suplemento de Justiça e Vitimização, 1988, p. 39, 40, 47.

A primeira providência indicada foi cortar, no osso, toda essa burocracia, reduzindo as rotinas e informatizando os processos, que ficariam reduzidos a seis livros apenas.

O segundo projeto da nova Secretaria de Segurança – mas que tinha como pré-requisito imprescindível que as novas delegacias vingassem – era o programa de georreferenciamento, que previa a organização da cartografia do estado, de modo que o banco de dados pudesse ser lido através do mapa, visualizando-se as ocorrências por ruas, bairros ou cidades onde mais ocorrem tais ou quais delitos.

Quando as 121 delegacias do estado estivessem nesse novo modelo, ligadas em rede, através de linha discada, formando um só banco de dados do estado do Rio de Janeiro, a Secretaria poderia saber, em tempo real, o que ocorre e onde, num acompanhamento constante das manchas criminais e da dinâmica da (in)segurança.

A administração seria entregue a pessoal especializado. Os delegados, que fazem normalmente a administração das delegacias, ainda que não sejam preparados para isso, ficariam liberados das tarefas administrativas, para exercerem sua atividade fim.

A implantação de tudo isso, como se pode ver, não era simples e demandava, mais que dinheiro, força política, o que uma pessoa, na condição de subsecretário, que tinha todos os demais postos-chave da Secretaria ocupados por quase adversários ou, no mínimo, por funcionários indiferentes e alheios ao projeto, definitivamente não tinha.

Mas a questão mais nevrálgica a ser enfrentada, tanto nesta como nas tentativas anteriores de mudança de paradigmas na segurança pública, era a relação da polícia com as comunidades pobres. Um dos nós trágicos da segurança pública de todos os tempos. Se não se resolve isso, não se resolve o problema da segurança nem da democracia. O projeto previa transformar as polícias a ponto de fazer com que seu comportamento fosse o mesmo, nas favelas ou na Zona Sul.

No fundo, a campanha “Rio, abaixe essa arma” tinha dois pressupostos fundamentais, sem os quais a campanha se tornaria vazia e sem sentido: racionalização administrativa para monitorar a política de segurança e melhoria do relacionamento polícia/comunidades pobres.

Com esse projeto mais ou menos ambicioso e um secretário atípico, era lícito despertar o interesse que despertou na população e no governo central, sobretudo não tendo o governo estadual enfrentado, contra si, a rejeição de alguns setores da sociedade, como sofreu o ex-governador Leonel Brizola, com

uma história conhecida de luta contra os militares e a militarização, qualquer que seja ela.

Diante desses projetos, portanto, é de se perguntar se o mote da campanha, “Rio, abaixe essa arma”, funcionaria apenas como um meio de comunicação com a população, exortando-a mais ao desarmamento dos espíritos, ou se a nova política realmente pretendia apoiar-se no desarmamento, no sentido estrito do termo, através do qual se alcançaria mais segurança?

Se uma campanha desse tipo pretende atingir o imaginário das pessoas, aumentando a sensação de segurança, e se consegue esse objetivo, ela é, só por isso, um sucesso, ainda que não consiga reduzir o número de armas. Nessa hipótese, bastaria competência intelectual e compreensão desse imaginário para atingir o mundo real e cotidiano das pessoas.

O uso dos símbolos faz parte do instrumental do poder. A análise dos símbolos, no entanto, exige também uma distinção entre conteúdo manifesto e latente. O conteúdo manifesto, ou literal, e óbvio, pode estar muito distante das relações e práticas do poder, enquanto o conteúdo latente, ou oculto, pode ser intrinsecamente político. Uma campanha manifestamente de desarmamento, portanto, pode pretender não ser, exatamente, de desarmamento, ainda que repouse sobre um sentimento nacional de reivindicação por mais segurança. Pode ser uma maneira de suscitar reações favoráveis, tanto em relação ao governo quanto às políticas para as quais contribui como símbolo.

## **Nos bastidores, uma marca publicitária**

Luís Eduardo Soares era o representante, no governo, de um pacto entre imprensa e igrejas evangélicas, personificado na Organização Não-Governamental Viva Rio, uma espécie de coordenadora de campanhas, que vive e sobrevive da articulação entre a mídia e outras organizações, governamentais ou não, com o objetivo de atrair e mobilizar pessoas.

Sem envolvimento político prático ou teórico, esses movimentos não contextualizam os problemas e nem discutem com a sociedade as causas ou as estatísticas da criminalidade, mantendo-se na confortável posição de porta-vozes da não-violência, em qualquer situação, em qualquer governo, em qualquer época.

Desde a primeira campanha, quando a cidade, vestida de branco, parou por dois minutos e pediu paz, no final de 1993, muitas outras já aconteceram e, com a mesma facilidade, foram esquecidas ou abandonadas.

A de 1999, portanto, seguiu a mesma linha de atuação. Apoiada na recomendação de entrega voluntária de armas da UNESCO, e nas pesquisas realizadas por outra ONG irmã, o Instituto de Estudos Religiosos, ISER, que funciona no mesmo endereço da Viva Rio, a campanha propunha uma legislação mais restritiva de armas.

Esse “modelo religioso” de transformar o mundo é um misto de *slogan* publicitário e de patrocínio financeiro. Não por acaso, as igrejas foram eleitas como local de coleta das armas, apesar de a campanha ser governamental.

Do Conselho de Coordenadores desse movimento faziam parte 35 pessoas, das mais diversas extrações e orientações ideológicas, desde lideranças comunitárias, profissionais liberais e representantes de sindicatos de trabalhadores até empresários como Artur Sendas, Elena Landau, Ricardo Amaral ou Roberto Medina e José Roberto Marinho, num leque de tendências e interesses tão grande que só poderiam mesmo estar unidos em torno de propósitos que não dizem nada, não influem em nada e não têm maiores conseqüências do que uma campanha publicitária. Nesse sentido, era indispensável contar com representantes dos principais jornais, rádios, TVs e agências de publicidade.

### **Mais uma vez o Rio experimenta uma nova política de segurança**

Luís Eduardo Soares era um ex-coordenador do Núcleo de Pesquisas sobre a Violência, do ISER, local onde desenvolveu seus estudos sobre violência e segurança durante os anos de 1993 e 1994 – período em que se experimentava no Rio uma política de segurança também pautada pelo respeito aos direitos humanos, com Nilo Batista, à época, acumulando as funções de vice-governador, secretário de Estado de Justiça e de Polícia Civil (mais tarde governador do estado) à frente de uma equipe que, de maneira geral, se opunha aos métodos pouco democráticos de atuação policial.

Datam desse período os primeiros enfrentamentos ao modelo militarizado de segurança pública, que se apoiava na doutrina de segurança nacional. Na prática, a política de segurança era operada, normalmente, por um militar do exército que ocupava o cargo de secretário de Segurança, não cabendo ao estado definir políticas para essa área.

Para romper com esse vínculo autoritário, o governo Brizola extingue a Secretaria de Segurança, eleva ao nível de secretaria as polícias civil e militar e o Corpo de Bombeiros e atribui ao secretário de Justiça o encargo de planejar e coordenar as ações no âmbito da justiça e da segurança pública. E

com uma grande inovação: uma coordenadoria, integrando todos estes órgãos mais a Defensoria e o Ministério Público, foi criada para administrar, de forma colegiada, a justiça e a segurança pública no Estado.

Não é difícil imaginar a reação contrária que todas estas mudanças provocaram, tendo, ainda, para culminar, a doutrina dos direitos humanos para nortear as ações, em vez da doutrina de segurança nacional, com a criação do Conselho de Justiça, Segurança Pública e Direitos Humanos. Daí, para se criar um clima desfavorável e um jogo de informações e contra-informações, confundindo e embaralhando as cartas, foi um pulo, que acabou resultando na re-militarização da segurança pública no Rio, consubstanciada na chamada “Operação Rio”, no final do segundo governo Brizola, que teve o apoio, inclusive, do próprio movimento Viva Rio, o porta-voz das campanhas de desarmamento.

Essa controvertida operação, que consistiu na vinda de tropas das forças armadas para “colaborar” com as polícias estaduais no combate à violência, é descrita pela organização *Human Rights Watch* (1997) como um período marcado por torturas, detenções arbitrárias, buscas sem mandado e, em pelo menos um caso, de uso desnecessário de força letal.

Luís Eduardo, que atuara como pesquisador em projetos ligados ao segundo governo Brizola, retorna casuisticamente a um governo do PDT (Garotinho), com idéias e teorias renovadas ou adaptadas a respeito da violência, mas também com uma análise prática desse período específico de governo, onde o modelo democrático de gestão da segurança pública tentou ser implantado, encontrando enormes resistências de setores que acusavam até a recém promulgada Constituição Federal, símbolo da nova ordem democrática, de ser um entrave à ação policial, devido às novas garantias individuais que ela fez inscrever em seu texto.

Reunindo o que acumulara em experiência e saber acadêmico, Luís Eduardo transformou tudo numa série de propostas que já tinham sido encaminhadas antes aos candidatos a governador do Rio, em 1994, mas sem aceitação.

Idéias boas propostas antes da hora, acabam redundando em fracassos. De 1983 a 1986, Leonel Brizola conseguiu retirar a polícia militar das mãos do Exército e até criar uma comissão para investigar os esquadrões da morte. Criou ainda um Conselho de Justiça, Direitos Humanos e Segurança, com grande representação comunitária, mas, no final do seu primeiro mandato, o conselho foi abolido por pressão da polícia, que considerava seus trabalhos obstruídos pela comissão. A iniciativa não contou com o apoio da população que, possivelmente, não entendia idéias tão novas, colocando-se ao lado da



polícia e contra a política de direitos humanos, que foi tomada, simplesmente, como uma defesa dos criminosos e não como uma atitude de respeito à lei.

As concepções de ordem conclamadas pela população eram, e ainda são, de recrudescimento do aparato repressivo do sistema penal: introdução da pena de morte, criminalização de novas condutas, redução da idade penal, aumento das penas, militarização das atividades de segurança pública etc.. As concepções contrárias, que combatiam estas medidas conservadoras, apresentavam propostas preventivas, de articulação da segurança pública com políticas de natureza social e com base no respeito aos direitos humanos.

No Brasil, as propostas de controle da criminalidade oscilam, inevitavelmente, nesse movimento pendular: de um lado, as políticas convencionais de policiamento e legislação mais repressivos e, de outro, de reformas sociais, numa articulação entre governo e sociedade.

Mais recentemente, o sentimento generalizado de que a polícia exorbita nas suas funções, cometendo brutalidades e crimes, tem contribuído para criar um ambiente favorável ao aparecimento de políticas mais inovadoras nessa área, aliado, ao mesmo tempo, à consciência de que alguém tem que policiar a polícia e esse alguém, se não é o Estado, deve ser a população, com mais vigilância e denúncias sobre seu comportamento.

Por essa razão,

deve-se estudar os acontecimentos como únicos, por haverem surgido em condições históricas determinadas, sem pretender tirar deles explicações universalmente válidas, já que os acontecimentos na História, ao contrário das Ciências Naturais, não se repetem de maneira idêntica, não se interpretam por analogias, senão como tendências (CASTRO, 1987, p. 39).

Nos países desenvolvidos, é comum que acadêmicos participem da realidade política do país. No Brasil, a cena política tem sido sempre dominada por políticos de carreira, ainda que possuam formação acadêmica em qualquer área. Participar, na qualidade de cientista social, conferindo caráter científico às decisões políticas, ainda é raro.

Assim, Luís Eduardo chegou ao governo encontrando um quadro de servidores/policiais, seus comandados, não muito diferente do que Nazareth Cerqueira (secretário da Polícia Militar nas duas administrações Brizola) descreve ainda no início dos anos 1980: “uma força reserva e auxiliar” do Exército, obrigada a copiar o modelo organizacional das unidades operativas desta força militar.<sup>10</sup>

<sup>10</sup> CARQUEIRA, 1996, p. 144.

E é exatamente assim que o novo subsecretário descreve as duas organizações. Uma Polícia Militar mais organizada, em que a disciplina é a coluna vertebral da instituição e uma Polícia Civil fragmentada. Apesar disso, a Polícia Militar apresentava um problema seríssimo para controlar a sua própria base.

## **Duas polícias: razão da ineficiência**

Entre estudiosos e até mesmo não estudiosos, há quase uma unanimidade quanto à existência de duas organizações realizando o mesmo serviço poder ser um dos principais fatores de desagregação, desorganização e ineficiência das polícias.

O coronel da Polícia Militar de São Paulo, José Vicente da Silva Filho, hoje reformado e dedicado ao estudo da segurança pública como pesquisador do Instituto Fernand Braudel, de São Paulo, em entrevista concedida à revista *Veja*, em março de 1999, depois de um carnaval em que as maiores cidades brasileiras presenciaram uma escalada de crimes, afirmou que a razão para isso não é a pobreza nem o desemprego, mas a própria polícia. Uma polícia que trabalha com métodos errados e dentro de estruturas viciadas. Para o coronel José Vicente, as duas organizações têm razões diferentes, meios diferentes de trabalho, formação profissional diferente e sequer mencionam uma à outra em suas normas próprias. A única coisa que elas têm em comum é a não-valorização do trabalho policial de rotina, nos bairros.

As polícias militares têm um estilo militar de organização, com rituais, uniformes, corneteiros, bandas e treinamento militarizado, numa estrutura tão formal e rígida que o policial, aos poucos, esquece que tem uma obrigação a cumprir. Aprende-se mesmo, na prática, que, quanto mais longe do policiamento, melhor para a carreira.

São as estruturas “de fuga”, fora dos policiamentos. A Polícia Florestal de São Paulo, por exemplo, tem mais de dois mil homens, talvez mais que na Amazônia inteira. A banda da Polícia Militar de São Paulo tem mais de 600 homens. Em todos os estados há uma Casa Militar junto aos governadores. Em São Paulo há mais de 20 mil policiais militares fora da atividade de policiamento, quase um quarto da corporação de 85 mil homens. Isto, além de uma estrutura pobre, desprestigiada, desmotivada e sem comando efetivo.

Na Polícia Civil, a organização é totalmente diferente. Enquanto as polícias militares adotam um padrão militar, as polícias civis seguem um estilo judiciário. A Polícia Civil seleciona delegados da mesma forma como são selecionados juízes e promotores, em concursos para bacharéis de direito, e a



pressão é contínua, por parte dos delegados, que desejam ser incluídos nas carreiras jurídicas. Além de mais nobre e rentável, afasta-os dos problemas policiais.

No livro de Cid Benjamim, o então deputado estadual (PT) Hélio Luz, ex-chefe da Polícia Civil<sup>11</sup> do Rio de Janeiro, observa que assim como na Polícia Militar, o número de profissionais fora da atividade-fim também é enorme nessa organização. “O pessoal prefere ficar no gabinete para não ter de bater de frente com a corrupção e nem se indispor com o que os colegas fazem”.

Na verdade, o debate passou, nos últimos anos, da explicação pelas causas sociais, como desemprego e má distribuição de renda, para a ineficiência das polícias e, em última análise das políticas de segurança, como causa principal do avanço da criminalidade.

Para Cláudio Beato Filho (1999, p. 18), professor de sociologia e antropologia da Universidade Federal de Minas Gerais, existe uma ignorância dos estudiosos a respeito do funcionamento das polícias estaduais e do sistema de Justiça Criminal, que estaria na origem das prescrições freqüentemente propostas de reforma das polícias. A primeira é a mistificação de que existe uma ordem ideal para a organização policial. No Brasil, a função das polícias está definida pela Constituição de 1988 (cap.III; art.144): cabe à Polícia Federal a apuração das infrações no âmbito interestadual e a repressão ao tráfico de drogas e entorpecentes; à Polícia Civil, as funções de polícia judiciária e à Polícia Militar, o policiamento ostensivo. Mas o modelo a ser prescrito não fica claro nas propostas, afirma Beato.

O maior desconforto dos críticos do modelo brasileiro seria a existência de uma força policial militar, que não se coadunaria mais com a nova realidade democrática. Para Beato, essa afirmação não tem respaldo empírico em outros países: a Itália ainda tem os *carabinieri*; a Espanha, a Guarda Civil; a França, a *gendarmérie*; e a Holanda, a *Rijkspolitie*. É verdade, diz ele, que o surgimento da polícia moderna se deu com a retirada dos exércitos do combate ao crime, contudo, “isto não significou a emergência de forças civis de manutenção da ordem pública que, aliás, já existiam e eram extremamente permeáveis ao mandonismo local.” Com isso, analisa Beato, o que ocorreu foi uma espécie de “engenharia institucional de construção de um modelo quase militar de policiamento, que ainda prevalece em muitos países do mundo”. Nesse caso, o que poderia estar em jogo seria a oposição entre dois modelos distintos de policiamento: o anglo-saxão, formado por uma polícia apartidária, descentralizada, não-militar e que exerce a coerção por consenso, e o modelo francês,

<sup>11</sup> Cf. CID (1998, p. 37).

constituído por uma polícia de Estado, centralizada, politizada, militarizada e com baixa aprovação popular.

A questão do controle da ação policial, portanto, é extremamente complexa e uma preocupação não só da sociedade em geral, como das próprias organizações policiais. O termo em inglês, *accountability* (BEATO FILHO, 1999, p. 18), refere-se a esta adequação que as sociedades tentam fazer entre o comportamento dessas forças policiais e os objetivos da comunidade. O que no Brasil talvez não esteja bem definido são os “objetivos dessa comunidade”. A quem deve servir, como servir e com que propósitos: servir aos ilegalismos praticados pela elite, significa tolerar a corrupção policial que a favorece, mas que tem, como contrapartida, mantido uma organização corrupta para todos os fins e para todos os segmentos sociais. Quando esta corrupção atinge níveis insuportáveis de tolerância com o crime em geral, afetando a própria elite, cria-se a contradição que se observa hoje.

Os mecanismos de controle podem variar, das formas exclusivamente externas das polícias, através dos governos, da mídia e dos movimentos de defesa dos direitos humanos, até mecanismos internos, como enquadramentos disciplinares, treinamento e socialização da corporação.

No Brasil, a maioria dos especialistas defende que a primeira providência seria a unificação das polícias. E apontam, como principal razão, a econômica. Ter duas polícias é duplicar tudo: duas academias, duas diretorias de informática, duas diretorias de pessoal etc. Outra vantagem seria organizacional: é preciso ter um chefe só, uma regra só, uma disciplina só, porque os problemas não são facilmente separáveis.

Para José Vicente da Silva Filho (1999), na questão da segurança há duas abordagens perniciosas: uma delas é achar que o problema não tem solução, outra é achar que a solução é simples. E, nesse ponto, ele criticava explicitamente o novo governador do Rio que afirmara ter, “em um mês, reduzido em 40% os homicídios”. Segundo Vicente, quando se ouve coisas assim “podem todos acreditar que estão ouvindo bobagens. Ninguém consegue isso em um mês”.

José Vicente criticava, igualmente, soluções como as que o general Nilton Cerqueira adotou no Rio, promovendo e dando dinheiro a quem matasse. A polícia do Rio de Janeiro matou 600 civis no Rio, em 1998. A sociedade aceita porque acha bom matar bandido, matar pobre. Nessa época, a polícia do Rio esteve mobilizada pela idéia absurda, diz José Vicente, de “combate ao crime”. Como se, combatendo os criminosos numa determinada hora, acabassem todos e se pudesse hastear a bandeira branca. Polícia existe para prevenir o crime. E, nisso, o pesquisador concordava com o projeto de Luís Eduardo Soares

de georreferenciamento do crime. Em Chicago, dizia, a polícia mantém um mapa em que são classificados os homicídios de acordo com as motivações, ficando registrado o lugar onde ocorreram e a frequência com que são cometidos: crimes decorrentes de brigas de bar, de violência doméstica, tráfico de drogas etc. De posse desses dados, a polícia traça sua estratégia.

### **Se, antes, a política era um caso de polícia, hoje, a polícia é um caso de política**

A questão da segurança pública tem sido, historicamente, um terreno preferencialmente da direita. Boa parte da população aceita, de bom grado, as pregações da direita, de aumento da violência por parte do Estado como o melhor caminho para se combater a violência dos cidadãos, porque ela é a única a propor soluções. Nesse conceito, embarcam não só a população, mas a imprensa, políticos e governantes.

O Estado é, de fato, o proprietário desse problema, uma vez que só ele tem, nas sociedades modernas, o monopólio da violência, na acepção usada por Max Weber. A construção do arcabouço democrático culmina, justamente, com a retirada dos cidadãos, da prerrogativa de usarem a violência para fins particulares. Ao Estado cabe a imposição da ordem pública, por meio de mecanismos coercitivos, regulados por restrições legais que regem a conduta dos oficiais.

Com as experiências de Brizola e, recentemente, com o período inicial de Anthony Garotinho, a esquerda se viu compelida a ver o que não queria: a política criminal do país está montada para a não-punição das classes mais altas e não se pode tocar nesta estrutura de proteção, que tem na polícia um de seus pilares. Mudar a polícia, por difícil que pareça, pode ser possível. Difícil parece ser mudar as forças que a mantêm tal qual ela é.

Segundo Engels, o Estado não é um poder que se impõe de fora para dentro, mas é, antes, um produto da sociedade quando esta chega a um certo grau de desenvolvimento. Para que as classes sociais, com interesses tão antagônicos, não se devorem, consumindo a si mesmas, é necessário colocar um poder acima das classes para amortecer o choque e manter a sociedade nos limites da ordem. Este poder, nascido da sociedade, mas posto acima dela, é o Estado. Como produto da sociedade, portanto, ele corresponde ao grau de desenvolvimento a que esta sociedade chegou.

No Brasil, o Estado sempre exerceu a violência em nome da manutenção dos interesses privados dominantes ou não foi capaz de coibir a violência

e o arbítrio praticados por seus representantes, contra os cidadãos. O Estado, portanto, aparece como condicionante da criminalidade não apenas ao “inventar” os crimes que combate, mas também quando “comete” os crimes por ele próprio definidos, através de seus representantes e agentes.

### **O tema violência é, há anos, o assunto mais atual e urgente**

O que fez Garotinho supor que um bom programa de segurança o levaria ao auge no cenário nacional foi o sentimento político de que o problema parecia ter atingido seu ponto máximo de saturação pela sociedade... (não sabia o que ainda estava por vir).

Um sintoma de que o tema não se restringe mais à política, às organizações policiais ou à periferia, é a profusão de produtos culturais – literatura, cinema e música, principalmente – com a marca dos problemas ligados à violência e a um tipo específico de violência: a policial e as desigualdades sociais. Até as gírias de favelas e subúrbios vão sendo incorporadas ao linguajar da Zona Sul.

A própria campanha “Rio, abaixe essa arma” foi marcada por uma curiosa coincidência na arte. No dia 14 de abril de 1999, alguns dias depois do lançamento da campanha, às 22 horas, o canal *GNT*, por assinatura, exibiu, pela primeira vez, o documentário de João Moreira Salles, *Notícias de uma guerra particular*, produzido pela Video-filmes, o mesmo que, quase um ano depois, seria o epicentro das discussões e dos atritos que levaram à exoneração de Luís Eduardo Soares do governo Garotinho.

A crítica, em 1999, saudava o lançamento do filme como a mais bem-sucedida tentativa de retratar o turbulento cotidiano de uma guerra sem fim, na voz de seus principais protagonistas: policiais, traficantes e favelados.

Estão lá registradas cenas emblemáticas como a do coro de mulheres azucrinando os policiais que levam, para o alto do morro e não para uma delegacia, um rapaz algemado ou da apresentação dos arsenais – praticamente idênticos – de policiais e traficantes.

Em 56 minutos de narrativa seca, filmados entre 1997 e 1998, o diretor pretende não tomar partido, expondo as misérias da polícia sem satanizá-la, e dos traficantes, sem justificá-los ou execrá-los. Entre os personagens, o capitão Pimentel, do Batalhão de Operações Especiais – BOPE – tropa de elite da Polícia Militar que a população teve melhor oportunidade de conhecer, um ano depois, no episódio do ônibus 174, no Jardim Botânico, no qual a professora

Geisa morreu. No filme, Pimentel diz que dorme tranqüilo nos dias em que, num confronto, mata alguém. “Estaria mentindo se dissesse que não durmo”.

Rodrigo Pimentel dizia encarar isso como parte de suas atribuições, mas é o seu desalento que dá título ao filme. “Não vejo luz no fim do túnel, o que existe é uma guerra particular, em que policial mata traficante e traficante mata policial, mas nada muda”. Prova da atualidade do tema, foi o lançamento, em meados de 2006, do livro *Elite da Tropa*, escrito justamente por Rodrigo Pimentel, em parceria com Luiz Eduardo Soares e André Batista, sobre as entranhas do BOPE. Segundo declaração dos autores, pouco antes do lançamento do livro, esta é uma tentativa de dar voz e visibilidade ao serviço policial, num pedido de socorro de quem está cansado de combater dentro dessa política de segurança.

A questão das armas, no entanto, está no centro do problema da violência, confundindo o debate e com duas questões se embaralhando. A primeira: se as campanhas institucionais do governo tratam de proibir o comércio e a venda de armas a civis, elas não atingirão a parcela de traficantes e foras-da-lei em geral, nem as forças policiais; a segunda: é certo que existe um sentimento de insegurança e ameaça entre a população, que motiva a compra de armas pelos civis. E isto sim, pode acabar provocando mortes e acidentes desnecessários, com a utilização de armas de fogo. Mas a questão primordial é: não é, absolutamente, esta a violência que amedronta a população, mas a primeira.

Para complicar ainda mais o debate, está o fato de a oposição ao controle de fabricação, vendas ou porte de armas ser feita, quase que exclusivamente, ou prioritariamente, pela indústria de armamentos que, no caso, tem interesses privados e não públicos. Na ocasião da campanha “Rio, abaixe esta arma”, uma defesa agressiva e aguerrida, pela Internet, foi feita pelos defensores da posse de armas por civis, comparando a campanha de desarmamento às medidas tomadas pelos nazistas, de desarmar os judeus; convocaram a população a entrar em contato diretamente com o Palácio do Planalto, a Câmara dos Deputados, o Ministério da Justiça e a Secretaria de Estado de Direitos Humanos, fornecendo os respectivos endereços eletrônicos; acusaram a *TV Globo* e o seu proprietário, a quem chamam de Roberto Hipócrita Marinho, de estarem por trás dessa campanha e até frases sobre poder, justiça e posse de armas, de autores clássicos foram invocadas. Estão lá frases de Platão, Aristóteles, Thucydides, Cícero, Maquiavel, Hobbes e Beccaria, entre outros.<sup>12</sup>

---

<sup>12</sup> Em outubro de 2005, por ocasião da consulta à população, no referendo sobre a posse de armas por civis, os mesmo defensores conseguiram, numa campanha bem-sucedida pela TV, reverter a disposição inicial da população que era de votar pelo desarmamento. O não ao desarmamento venceu por ampla maioria.

Se, de um lado, a campanha era atacada por proibir aos civis o porte de armas, a fatia da população que não estaria atingida pela pretendida legislação desarmamentista era motivo de denúncias do Brasil e do exterior pelo uso abusivo das armas.

Em fevereiro de 1999, o Departamento de Estado americano denunciava, no seu Informe Anual sobre Direitos Humanos, que os abusos policiais no Brasil haviam aumentado assustadoramente durante o ano de 1998.

Em termos de segurança, o retrato do Departamento de Estado era dos piores. Ele registrava o aumento das matanças e da tortura nas delegacias, como forma de se extrair informações, confissões ou dinheiro.

O relatório apontava ainda o que seria uma grande contradição: o fato de policiais brasileiros se dedicarem, nas horas de folga, a atividades que deveriam combater, transformando-se em assassinos de aluguel ou seqüestradores.

A *Declaração Universal dos Direitos Humanos*, assinada por todos os países e que, portanto, se converteu em matéria de Ordem Pública Internacional – mais claramente, em Direito Positivo – pode ser usada para tudo, embora a maioria dos direitos, ali garantidos formalmente, não tenham nenhuma chance de serem garantidos efetivamente. Em todo caso, os direitos humanos são hoje a grande peça de resistência da Nova Criminologia, sobretudo da América Latina. O conceito de direitos humanos permite desmistificar o discurso liberal toda vez que se denuncia o seu caráter permanentemente seletivo de desproteção.<sup>13</sup>

No Informe Anual de 1999, o Departamento de Estado dava atenção especial a uma atividade que chamaram de “cirurgia social”, registrando que a Polícia Militar, “com grande freqüência, executava sumariamente os suspeitos de crimes, em vez de prendê-los, produzindo falsos informes e descrevendo as execuções como tiroteios em enfrentamentos com os bandidos”. Ou que os policiais “raramente atiravam para imobilizar e sim para matar. Metade das vítimas assassinadas em 1998 tinha sido morta com, pelo menos, quatro balas, sendo que a maioria havia recebido tiros nos ombros ou na cabeça”.

O informe americano dizia que 40 casos relatados demonstravam o estilo “morte por execução”: as vítimas primeiro foram imobilizadas e depois fuziladas à queima-roupa, sendo a maioria jovens, negros e sem antecedentes criminais.

Essas condições denunciadas no Informe podem ser verificadas também no livro de Cano (1999, p. 8), que estuda todos os episódios de intervenções policiais que resultaram em mortes ou ferimentos de civis por armas de fogo, entre janeiro de 1993 e julho de 1996. No livro, Cano revela existirem sinais

<sup>13</sup> Idem, p. 121.



claros de execução nessas mortes, evidenciados pelos tiros a curta distância, 65% deles pelas costas, o que denuncia, por si só, que a vítima estava fugindo e não enfrentando a polícia, ou pelo número de orifícios de entrada de balas, numa média de 4,6 perfurações por cadáver, quando um ou dois disparos são suficientes para imobilizar uma pessoa. Além disso, 61,5% dos disparos atingem áreas vitais do corpo e, por último, 32% do total das vítimas mortais, do período analisado, exibem lesões não relacionadas com os projéteis de armas de fogo, revelando que as vítimas deveriam estar dominadas antes de serem executadas.

A situação se repete, ano após ano, apesar de todas as denúncias. No início de 2007 (em 11 de janeiro), o relatório anual de Direitos Humanos (Human Rights Watch) da Organização das Nações Unidas (ONU) fazia duras críticas à área de segurança, classificando a polícia brasileira “freqüentemente corrupta e abusiva”, como um dos problemas de direitos humanos mais insolúveis do Brasil. Com relação à tortura, o relatório afirmava que “policiais e agentes penitenciários torturam pessoas sob sua custódia como forma de punição, intimidação e extorsão”, além de usarem a tortura também “como meio de obter informações ou confissões forçadas de suspeitos de terem cometido crime”, destacando o motor que continua alimentando tudo isso: a impunidade. “Embora o governo brasileiro tenha feito esforços para corrigir os abusos, ele raramente responsabiliza aqueles que cometem violações”, diz o Informe Mundial 2007, que ainda cita o número de mortes provocadas pela polícia: 328 em São Paulo nos primeiros seis meses de 2006, num aumento de 84% em relação a 2005. No Rio, o número foi ainda superior: 520 pessoas mortas pela polícia no mesmo período.

Essas declarações e denúncias têm uma significação histórica importante. A potencialidade denunciadora, nada desprezível, dos direitos humanos, permite que organizações governamentais e não-governamentais exerçam um papel controlador, obtendo, para suas denúncias sobre violações, uma muito maior repercussão pública. Aliás, a jurisprudência oficial internacional da Declaração dos Direitos Humanos não tem tido, na prática, outro poder que não seja o moral.

Sartre chegou a dizer que essas limitações, no entanto, assim como as da Anistia Internacional ou do Tribunal Russel, são, antes de tudo, uma virtude, afirmando vir essa legitimidade exatamente da sua perfeita e total impotência. Essa é a garantia de nossa independência, afirmava.<sup>14</sup>

<sup>14</sup> Lola Aniyar de Castro. *Democracia y Justicia Penal*. Cap. VII: Dos Derechos Humanos como denominación política de la justicia nacional e internacional, 1992, p. 136.

## A questão desarmamentista como parte do jogo político

Tanto a questão do desarmamento e da criminalidade dava apoio popular e votos, que a Prefeitura do Rio saiu na frente dos governos estadual e federal e proibiu a fabricação de armas de fogo, munição e fogos de artifício. O projeto foi aprovado por unanimidade no dia 26 de maio de 1999. O artigo 33 da Lei Orgânica dos Municípios já proibía a fabricação e a venda de armas, mas faltava regulamentação. O projeto estabelecia o prazo de 60 dias para os estabelecimentos comerciais e de 180 dias para as fábricas de armas encerrarem suas atividades. Segundo o projeto, as firmas de segurança teriam as armas registradas e controladas.

Em 1998, a indústria brasileira havia fabricado cerca de 300 mil armas, tendo sido mais de 90% delas exportadas, resultando num faturamento de mais de 70 milhões de dólares. Mas o Rio de Janeiro é destaque como consumidor e não como produtor de armas.

O Rio Grande do Sul, sim, é o principal fabricante, com quase todas as indústrias nacionais – Taurus, Rossi, Imbel, Boito e CBC – instaladas nesse estado, gerando, segundo dados dos próprios fabricantes, cerca de 27 mil empregos diretos e indiretos. Segundo o *Cadastro das Empresas*, do IBGE, o setor de “fabricação de armas, munições e equipamentos militares” (que engloba a fabricação de armas de fogo e munições e a fabricação de equipamento bélico pesado) constituía-se, em 1998, de 21 empresas, que ocupavam um total de 5.584 pessoas em empregos diretos (IBGE, 2001, p. 34, tabela 3).

O maior mercado consumidor, no entanto, são os EUA, que compraram 260 mil das 300 mil armas produzidas no país em 1998. Estes dados derrubavam o argumento do desemprego, já que o peso do mercado externo reduz o impacto da perda no mercado interno.

Uma pesquisa, feita em plena campanha, mostrou que 60% dos cariocas eram a favor da proibição da venda de armas no país. Entre os entrevistados, 70,7% disseram acreditar que o fim desse comércio reduziria os índices de violência na cidade. Pela mesma razão, 53,9% aprovavam a campanha “Rio, abaixe essa arma”. Aprovar a campanha, no entanto, não significa acreditar que ela funcione.

Em maio, o subsecretário de segurança, Luís Eduardo Soares, anunciava *blitzes* nas ruas para apreender armas ilegais e anunciava um pacote de medidas para aumentar o controle sobre as empresas de segurança, donas de um arsenal estimado em 150 mil revólveres, escopetas e carabinas. Para isso, iria propor a legalização do “bico” dos policiais, nessas empresas de vigilância,



geralmente exercido clandestinamente. Luís Eduardo defendia que os policiais trabalhassem fardados, mesmo durante os “bicos”. Seria uma forma de trazer à luz uma atividade e um comportamento para os quais se faz vista grossa, acabando com a hipocrisia a respeito de uma prática que todos sabem que existe, que se tolera no particular, mas que ninguém admite de público.

## **A segurança privada na mira da segurança pública**

Como já havia sido mencionado pelo subsecretário, as empresas particulares de segurança eram (e são) uma conexão pouco investigada nesse contexto de violência das grandes cidades aparecendo como fornecedoras de solução, mas, ao mesmo tempo, como uma das principais beneficiárias desse clima de medo e insegurança.

Sem confiar na polícia, apesar de todo esse aparato com o qual os governos tentavam, no início do ano, equipá-las melhor, particulares recorriam cada vez mais aos veículos blindados e à segurança particular.

Nessa época, o Brasil era o terceiro país do mundo em número de carros blindados e o único, entre os campeões, a blindar por motivo de assalto de rua. Na Colômbia, primeira colocada no *ranking*, o maior mercado de veículos blindados do mundo, o motivo eram os atentados e seqüestros políticos. Em segundo lugar vinha o México, motivado por atentados guerrilheiros, tendo como clientela apenas políticos. No Brasil, a clientela era formada por empresários, artistas, profissionais liberais. O medo do assalto era, na verdade, o medo de ser assassinado num assalto.

Uma parte da população se fecha em prédios protegidos por circuito de TV. Eram, em março de 1999, dois milhões e meio de casas com algum equipamento para prevenção de assalto e mais de um milhão de pessoas trabalhando como seguranças (PIVA, 2000).

Outra parte, que não pode pagar nada disso, toma precauções amadoras e arriscadas para si própria: não pára em sinal vermelho durante a madrugada, não carrega bolsas, cheques, jóias e... sobretudo, reza.

O impacto desse medo se refletia nas empresas especializadas. A empresa de blindagens Armor, a primeira a se instalar no Brasil, revelava que, se antes recebiam uma média de dez consultas por mês, na segunda semana de março de 1999, haviam recebido 30 pedidos de informação.

Basicamente, esse mercado tem dois tipos de clientes. O primeiro, que fazia a blindagem preventiva, como os banqueiros Joseph Safra e o dono das Casas Bahia, Michel Klein, os quais, em janeiro de 1999, haviam mandado blin-

dar o 10º carro da família. Nesse grupo estão também artistas muito famosos como Xuxa. O segundo é de pessoas com histórias traumáticas de seqüestros ou assaltos, como era o caso do, à época, ainda dono do banco Marka, Salvatore Cacciola, que havia sido seqüestrado em 1993. Apesar de estar indiciado por desvio de dinheiro público, temia os assaltos da esquina e seus filhos andavam em caminhonetes com vidros à prova de bala. No mês de março de 1999, o apresentador Luciano Huck havia passado para esse grupo e aguardava a oficina entregar seu Land Rover blindado, pois havia sido seqüestrado no ano anterior e, como todo mundo, ficou assustado.

Essa segurança tem um custo alto de, no mínimo, R\$ 40 mil reais até um máximo de R\$ 80 mil reais. O preço aumenta conforme as armas ficam mais potentes, como metralhadoras e fuzis.

## **Sensação de insegurança ou insegurança de fato**

A chamada “crise da segurança” tem sido uma constante nas sociedades modernas e cresce junto com o fenômeno da urbanização. Hoje, no Brasil, a população urbana representa 81,2% do total da população, contra 76,6% em 1996, segundo os dados do *Censo 2000*, divulgados pelo IBGE. No Rio de Janeiro, a situação é ainda mais grave, com a taxa de urbanização chegando a 96,04% no ano 2000, com 13,7 milhões de pessoas, das 14,3 milhões do total da população do Estado, vivendo nas cidades.

O delito tem uma funcionalidade para o sistema, não só porque constrói, por antagonismo, a conceituação do modelo de comportamento esperado pela sociedade, como por oferecer uma tática comercial de primeira ordem (com a venda de jornais, filmes e novelas), aglutinando consensos, legitimando autoritarismos e uma infinidade de programas eleitorais.

Os fatos violentos, por seu turno, exercem, de fato, uma espécie de sedução sobre as pessoas. Muniz Sodré (1996) atribui esse fenômeno a diversas causas, entre elas o prazer desfrutado graças ao mal de outrem ou até à função de descarga e controle equilibrador das pulsões agressivas ou sado-masoquistas dos consumidores/leitores.

A crise de segurança, pois, pode, mais que uma crise, ser uma construção política sobre uma situação de insegurança, que é crônica no meio urbano. O medo do delito, sim, seria mais importante, social e politicamente, que o delito mesmo. “O sentimento de insegurança se converteu em um problema centralmente político, que aparece em todos os discursos e programas

eleitorais, com escandalosa presença nos meios de comunicação de massas” (CASTRO, 1999, p. 5).

Uma pesquisa da CNT/ Vox Populi, divulgada em julho de 2000, sobre segurança pública, traz a confirmação desse pressuposto: é grande o número de pessoas que conhecem alguém que já foi assaltado, mas não é tão grande assim o número dos que já foram assaltados.

## **A imprensa, peça-chave na construção do medo**

Na construção do medo do delito, encontra-se, com destaque, o papel dos meios de comunicação de massas. Há muito tempo a criminologia os coloca entre as causas ou “fatores exógenos” do delito. Estudiosos identificam as duas correntes mais comuns de opinião a respeito dos meios de comunicação de massa: os “apocalípticos”, que acusam a unilateralidade dos veículos, anulando individualidades, induzindo comportamentos e, principalmente, criando uma universalidade, que é apresentada como um ator imaginário – a opinião pública; e os “integrados”, a outra corrente, chamada assim por Umberto Eco e composta pelos que vêem aspectos positivos nos meios de comunicação de massas, facilitando a aprendizagem e colocando, ao alcance de todos, os bens culturais.

O fato é que os meios de comunicação são peças-chave na construção da realidade, mas seria arriscado assegurar a relação direta entre a publicidade do delito e o sentimento de insegurança.

Não é preciso que a notícia seja um grande acontecimento, basta que o leitor se sinta afetado em sua rotina. Os apocalípticos vêem nos meios de comunicação de massas uma escola de crimes. Para esses, a agressividade seria um comportamento aprendido e, assim, a publicidade seria fator gerador, tanto de novos delitos como do sentimento de insegurança. Os integrados, por sua vez, afirmam que, ao contrário, os meios de comunicação ensinam que o crime não compensa, fazendo, ao mesmo tempo, a publicidade da lei e da ordem, com uma função integradora que reforça as normas sociais.

A literatura sobre o assunto é abundante e várias investigações tentam hoje medir o impacto dos meios de comunicação sobre a insegurança; outras tentam medir a influência deles sobre a agressividade das pessoas, enquanto os proprietários e produtores da área de comunicação dizem que há delinquência mesmo onde não se tem acesso a esses veículos.

Ainda que os meios de comunicação de massa não produzam delito, eles estão associados ao comportamento, qualquer que seja ele, delitivo ou não, produzindo e reproduzindo sistemas morais e culturais da sua época.

Quanto aos meios noticiosos de comunicação de massa, antes de serem mais um dos meios de controle social, são produtos de empresas ferozmente competitivas entre si, que jamais se uniriam num propósito comum, ou numa conspiração para formar tal ou qual opinião pública. Eles, simplesmente, oferecem uma mercadoria – a notícia – que precisa ser vendida e, portanto, chamar a atenção, atrair e cativar os seus clientes. Quanto mais original e diferenciada, melhor. Se elas, em geral, se parecem, é porque se parece o gosto dos seus clientes numa determinada época, num determinado lugar.

O que faz vender notícias é a emoção, a surpresa, mas, sobretudo o peso das informações no dia-a-dia dos cidadãos. Geralmente estes elementos são encontrados nos fatos desagradáveis, que causam impacto e quebram a rotina. Por essa razão, os atos violentos, revoluções e revoltas serão sempre notícia, na medida em que afetam a vida e os sentimentos do público.

A imprensa, realmente, existe para assegurar a transmissão de informações sobre a vida cotidiana, mas, inegavelmente, amplia a centralização do poder e o disciplinamento do cidadão. O leitor e, por extensão, o público, é uma categoria produzida a partir desse poder organizador de linguagem, constituído por essa mediação entre informante e informado (SODRÉ, 1977, p. 16). Ao contrário do que afirma Jean Baudrillard, no entanto, em seu “Requiem pour les Media”, ao caracterizar os veículos de massa como a não-comunicação, a não-reciprocidade entre fala e resposta, Muniz Sodré destaca as contradições existentes no interior do aparelho ideológico informativo, que operam de forma a permitir uma maior diversidade de opiniões e de pontos de vista.

Mesmo os que supõem a existência de uma unidade global (no caso brasileiro, até parece trocadilho) no efeito de dominação, que visaria sempre à reprodução da ordem e do poder, reconhecem as contradições entre os componentes desse sistema informativo. Até mesmo Baudrillard (2000, p. 291), ao analisar o imperativo e o indicativo publicitários, refere-se às recentes pesquisas, mostrando que a força de impregnação publicitária era menor do que se pensava. Observou-se que, rapidamente, se verifica uma reação de saturação, com diversas publicações se neutralizando umas às outras ou até mesmo cada uma por seus próprios excessos.

Por outro lado, a imprensa tem exercido, ao longo da História, uma função altamente representativa de determinadas classes sociais, com um papel semelhante ao do Ministério Público no processo penal, como uma espécie de órgão mediador das tensões político-sociais. Basta lembrar jornais como *Washington Post*, *The New York Times* ou *Le Monde*, que funcionam como um contraponto ao poder estabelecido e não como simples reprodutores das relações impostas pelo regime dominante, sem esquecer, inclusive, a imprensa

brasileira, com uma tradição de lutas memoráveis, que vão da abolição da escravatura, passando pelo Estado Novo e chegando ao período militar.

Também Habermas (1984, p. 213, 215, 216), que considera a imprensa como a instituição da esfera pública por excelência, observa o seu desenvolvimento em consonância com o público, servindo como uma espécie de mediador e potencializador, não apenas como um mero órgão de transporte de informações ou instrumento de cultura consumista. Habermas lembra também o tipo de imprensa típico de períodos revolucionários, quando “jornais dos menores grupelhos brotam por toda parte como capim”.

Isto não significa, entretanto, que a imprensa sempre cumpra um papel de contestação do sistema de poder, mas que, precisamente, os conflitos gerados pelos diferentes interesses das frações da classe dirigente permitem uma maior multiplicidade de opiniões e de pontos de vista, a que se dá, vulgarmente, o nome de liberdade de imprensa.

A definição de Foucault sobre poder,<sup>15</sup> como sendo uma relação de forças, revela esse conflito. A força, nesse sentido, nunca está no singular, tendo, como característica essencial, estar em relação com outras forças. Além disso, para Foucault, o poder não é essencialmente repressivo, já que incita, suscita, seduz e passa pelos dominados tanto quanto pelos dominantes, uma vez que passa por todas as forças em relação. Ou seja, cada força tem o poder de afetar e de ser afetada por outras.

Mesmo assim, o grau de concentração econômica da indústria da informação gerou um poder tão grande que, em alguns países, a organização das mídias foi sempre colocada sob a direção ou controle do Estado, passando de instituições da esfera pública para instituições públicas.

Por outro lado, autores como Merton e Lazarsfeld (2000, p. 110, 112, 116, 117) consideram que a ubiquidade dos *mass media* tem levado à crença, quase mágica, em seu enorme poder e consideram que o papel social representado por eles tem sido grandemente superestimado. É evidente que atingem uma vasta platéia, mas isso só oferece dados sobre oferta e consumo de informações e não sobre seus efeitos. Expressões como “o poder da imprensa” se referem à sua função de reforço das normas sociais e elas podem mesmo iniciar ações organizadas, “expondo” condições que estão em desacordo com a moral pública. Mas não se deve presumir, segundo os autores, que essa função é de apenas tornar públicas essas discordâncias.

Quanto a essa publicização, tem-se muito a aprender com as observações de Malinowski (em Merton e Lazarsfeld) na ilha Trobiand, onde nenhuma ação organizada é exercida quando o comportamento é discordante de uma

<sup>15</sup> Cf. DELEUZE (1998, p. 78).

norma social, a menos que haja uma declaração pública de discordância. Muitos podem ter tido conhecimento particular dessas divergências, como no caso do incesto entre os *trobianders*, ou da corrupção política e comercial, do jogo ou da prostituição, atualmente, sem que haja pressão para uma ação pública. Somente quando o comportamento divergente das normas sociais se torna de conhecimento público, estabelecem-se as tensões entre o que é tolerável em particular e o que pode ser aceito publicamente.

Esse mecanismo ao qual os meios de comunicação estão sujeitos parece obedecer ao princípio de que, quando uma norma é considerada opressiva, há uma certa tolerância na sua aplicação. O que não ocorre quando o indivíduo opina publicamente. A publicidade, portanto, elimina o hiato entre as atitudes particulares e a moralidade pública. Numa sociedade de massas, essa função de desmascaramento público está institucionalizada pela mídia. Imprensa, Rádio e TV expõem divergências que são bem conhecidas do público, mas, ao expô-las, induz a uma ação pública contra o que, particularmente, foi tolerado. Algumas vezes, essa atividade de desmascaramento atinge a forma de verdadeiras Cruzadas.

É preciso, no entanto, que haja essa discordância entre a população. Os grandes órgãos de opinião podem explorar os preconceitos das pessoas, mas não podem ir contra eles. A imprensa pode confirmar e fortalecer correntes de opinião já formadas.

Segundo Lená Medeiros de Menezes, em seu livro *Revolução pela Evolução* (1999),

para todos os que se dedicam ao estudo do jogo que se estabelece entre transmissão e recepção de mensagens e saberes, o receptor, de forma alguma, constitui-se em um elemento passivo e externo ao processo. Pelo contrário, continuamente vem sendo enfatizado o fato de a formação do sentido ser dada justamente *pelo leitor*, a partir de um processo discursivo que nele já se encontra instalado.

Inspirada em obra de Carlo Ginzburg, que critica a crença de que as idéias são um produto das classes superiores, considerando a difusão um fato mecânico entre as outras classes, a autora expõe a circularidade das idéias. "Hoje temos clareza de que as idéias circulam e são absorvidas em um complexo processo de intersubjetividade, no qual o sujeito que "fala" – ou mais especificamente o que "escreve" – e o sujeito que "ouve", ou aquele que "lê", são sujeitos ativos de um mesmo processo". As idéias, segundo a autora, cumprem uma trajetória de circularidade e, ao circularem, se modificam, por mais que ocorram investimentos na paráfrase, que é a repetição de um sentido já posto.



## Entre a violência legítima e a ilegítima

Por causa do valor extraordinário que representam, normalmente, a tranquilidade, a segurança e o bem-estar dos cidadãos, todas as situações em que estes valores estiverem em questão, serão sempre notícia. Pela mesma razão, o grau mais elevado de autoridade pode ser atribuído à autoridade sobre a violência.

Também em Max Weber (1968, p. 56-57), sociologicamente, o Estado não se deixa definir a não ser pelo “meio” específico que lhe é peculiar, ou seja, o uso da coação física. E mais: “se só existissem estruturas sociais de que a violência estivesse ausente, o conceito de Estado também teria desaparecido” e, embora a violência não seja o único instrumento de que se vale o Estado, é seu instrumento específico.

A segurança pública tem caráter de bem coletivo – nenhum cidadão pode ser excluído de seu consumo, independente de sua maior ou menor contribuição. Ao concentrar no Estado e em suas instituições de controle social o monopólio do uso legítimo da violência como meio de atingir os fins, a polícia implementa, em cada esquina, a função essencial do estado: a imposição coercitiva das regras de comportamento que uma determinada sociedade estabeleceu.

A violência que vem do poder ilegítimo do Estado ou de um estado ilegítimo é que se tornou objeto de preocupação de cientistas sociais, tanto no período militar como hoje, visto que as práticas desenvolvidas pelas polícias nesse período pouco se alteraram. Estudos recentes têm tratado da violência oficial, ou seja, aquela exercida pelo *modus operandi* brutal das forças policiais e para-oficiais, que exorbitam nas suas funções apesar dos esforços de alguns governos para contê-las.

A maioria desses trabalhos, no entanto, observa a polícia “de fora”, carecendo as análises de um ponto de vista de quem está dentro, na base da pirâmide desse poder de coerção, olhando toda a estrutura que lhe está acima e que, muitas vezes, lhe cai sobre a cabeça. A polícia está, ao mesmo tempo, na ponta do Sistema Judiciário, onde estão as garantias dos cidadãos, mas dependem do Executivo. Entre Executivo e polícia, há um acordo de tolerância em vista de algumas ilicitudes. A partir do momento em que a opinião pública passa a olhar com indignação para essas atitudes, o Executivo imediatamente lhes retira o apoio, porque é um poder político e depende de votos.

O trabalho do policial é “sujo” e o baixo prestígio atribuído, geralmente, à profissão policial está associado à suspeita, também generalizada, de que a corrupção e a brutalidade fazem parte da profissão que lida diretamente e diariamente com a “escória” da sociedade. O Judiciário, ao contrário, reivindica

a pureza do trabalho, da aplicação desinteressada e imparcial da lei, renunciando ao controle institucional sobre a polícia.

## O preço da segurança

A insegurança dos grandes centros fez com que a segurança deixasse de ser um bem público para ser o privilégio de pessoas que podem pagar por ela. Dessa forma, a insegurança passa a atingir, principalmente, as zonas mais desprotegidas. Assim, os delitos convencionais tiveram, como principais vítimas também, as classes mais baixas. Por essa razão, está mais do que na hora de se exercer um controle mais estreito, tanto na teoria como na prática, das polícias privadas que compram as classes média e alta.

E esse é um mercado que cresce e se sofisticava em razão da ineficiência da polícia. Esta, malgrado todo o aparato de que dispõe, não se mostra capaz de solucionar o problema. Se, há alguns anos, o medo de assalto levava as pessoas a preferir apartamentos a casas, o que, na década de 1980 levou os condomínios fechados a proliferar nas grandes cidades, nos anos 1990, surgem os carros blindados, os edifícios gradeados e os equipamentos eletrônicos de vigilância. O faturamento anual das empresas de segurança girava em torno de R\$ 5 bilhões/ano no período analisado, segundo o sindicato das empresas de segurança privada. As empresas de blindagem estimam que, nesse nicho de mercado, 10% dele é formado por médicos, advogados e pequenos empresários, com renda média mensal de R\$ 8.000,00.

Um sintoma de que o mercado se expande para as classes médias é o tipo de facilidade que essas empresas vêm oferecendo: consórcios de blindados financiados em até 12 prestações ou blindagem parcial, só de vidros (a R\$ 24.000,00) ou só de lataria (a R\$ 18.500,00), mesmo sabendo-se que essa blindagem parcial não é garantida nem segura.

O mesmo medo vem alimentando também um mercado sempre crescente de seguros de vida e de carros nos grandes centros. No Rio de Janeiro, um mesmo motorista paga até 35% a mais para circular nas ruas da capital do que em Petrópolis, por exemplo. Uma mesma seguradora possui dois preços para a cobertura de um gol 1.000 OK: R\$ 1.093,10 para segurados em Petrópolis e R\$ 1.486,00 para contratos fechados na Região Metropolitana do Rio ou Baixada Fluminense. Uma diferença de 36%.

Estudo divulgado recentemente pelo professor da Fundação Getúlio Vargas e advogado Ib Teixeira, especialista em segurança pública, revela que



metade dos cariocas mora atrás das grades (dos 1,6 milhão de imóveis da cidade, 800 mil estão cercados por grades).

Ao lado dessas ações individuais, os governos também recorriam à indústria da segurança e a Prefeitura do Rio anunciava, no dia 19 de março que, durante o ano de 1999, instalaria 30 câmeras de vigilância no Parque do Flamengo, formando um circuito de TV ligado a duas centrais da Guarda Municipal, para dar à área de 1,2 milhão de m<sup>2</sup>, por onde circulam 120 mil veículos por dia nos dois sentidos, de segunda a sexta-feira, mais segurança. O projeto, de R\$ 8 milhões, previa ainda iluminação especial no trecho entre o Museu de Arte Moderna e o obelisco da Avenida Rio Branco, na Cinelândia (*O Globo*, 20 de março de 1999).

Além de não proporcionar mais segurança, o comércio desses itens aquece este mercado e intimida a população, em vez de protegê-la. O mais espantoso nessa pretensa solução é o grau de sofisticação a que esse mercado chega, aumentando seus lucros na razão do aumento do medo e da insegurança.

Em São Paulo, bancos contratavam, no início de 1999, um inédito serviço de segurança: a ronda aérea. A empresa que oferecia esse tipo de vigilância mantinha um helicóptero voando dia e noite próximo às agências do banco contratante, não se envolvendo em tiroteios e prisões, apenas filmando e informando à polícia pelo rádio, qual a rota da fuga.

O serviço é caríssimo e os primeiros a contratá-lo foram o Itaú e o Unibanco, que pagavam, juntos, mais de meio milhão de reais por mês para diminuir as possibilidades de roubo. Os dois bancos despendiam, juntos, 1,2 bilhão de reais/ano em segurança privada, hoje o item mais caro nessas instituições, depois do gasto com pessoal e informática. Em abril de 1999, havia um exército de 64.000 vigilantes trabalhando para evitar assaltos a agências, ou seja, mais da metade de todo o pessoal que trabalha no ramo de segurança no país.

A indústria particular de segurança, portanto, é a única a ganhar nessa guerra, onde governo e população estão perdendo.

## **A associação entre segurança pública e privada é antiga**

No capítulo “Um escândalo precursor” do livro *Cidade partida*, o autor, Zuenir Ventura, descreve brilhantemente esse conluio entre criminosos/autoridades, segurança pública/privada.

Zuenir descobre, em 1994, 30 anos depois do golpe militar, um antigo auxiliar do general Amaury Kruel – chefe de polícia em 1959 e criador do Es-

quadrão da Morte – Cecil Borer, como dono de uma firma de segurança particular, cuja sede ficava em frente ao quartel central da Polícia Militar do Rio.

Consta que, como chefe de polícia na década de 1950, Amaury Kruel beneficiava-se, junto com seu oficial de gabinete, o próprio filho, Nei Kruel, de várias “caixinhas”: jogo do bicho, lenocínio, hotéis, ferro-velho, cartomante, aborto, drogas e cassinos clandestinos. Todos os membros do gabinete de Kruel eram acusados de corrupção. Um bicheiro acusava Nei de receber dele 10 mil cruzeiros/dia.

Denunciado pelo repórter Edmar Morel, o general mostrou-se indignado e abriu inquérito “para apurar todas as responsabilidades” e, diante da repercussão do escândalo, a Câmara Federal instalou uma CPI. Chamado para depor na Comissão Parlamentar de Inquérito, Morel confirmou tudo e ainda apresentou provas gravadas, dando nome a todos os corruptos e acusando Kruel de co-autoria em todos os crimes denunciados. Para o jornalista, Kruel era o responsável pelo clima de insegurança que reinava em cada rua e em cada bairro da cidade.

Este episódio, tendo ocorrido na década de 1950, antes do golpe militar, portanto, coloca em questão a tese de que os principais pecados da polícia de hoje seriam o resultado de uma transição mal feita ou inacabada para o regime democrático. Servindo às elites, antes como agora, as polícias parecem ser muito mais o produto e a condição resultante de uma sociedade com alto grau de complacência e tolerância com a corrupção.

## **Para quem o desarmamento?**

Uma pesquisa concluída em maio de 1999<sup>16</sup> revelava que, surpreendentemente, das armas apreendidas pela polícia, no estado do Rio de Janeiro, 83% delas tinham sido fabricadas pela indústria nacional. E mais: 73% do total de armas apreendidas eram revólveres de calibres 38, 32 e 22 – armas que podem ser vendidas a qualquer “cidadão de bem”.

Os resultados da pesquisa pareciam sepultar a tese de que, para desarmar o Rio era preciso, primeiro, fiscalizar as fronteiras do país. Afirmção que, durante anos, serviu como justificativa de políticos e autoridades da área de segurança, para explicar a proliferação de armas de fogo em poder do tráfico. Do mesmo modo, a imagem do traficante com uma AR-15 (carabina que adquiriu *status* de celebridade, cobiçada pela maioria dos traficantes, ao menos no

<sup>16</sup> Pesquisa “Armas apreendidas pelas polícias do estado do Rio de Janeiro, acauteladas no DEFAE, Polícia Civil, RJ” – período 1994 – março de 1999. Armas Produzidas por País, ISER, 1999.

entendimento da imprensa, que a chama, no entanto, de fuzil semi-automático) em punho seria apenas um detalhe da violência, não a norma.<sup>17</sup>

Segundo a pesquisa, de novembro de 1996 a março de 1999, foram apreendidas 19.626 armas pela polícia, estando acauteladas na DFAE (Divisão de Fiscalização de Armas e Explosivos). Embora, em 95% dos casos, os inquéritos policiais não tenham tido desfecho, podia-se adiantar que, praticamente, todas essas armas haviam sido utilizadas em algum tipo de crime, como homicídios, lesões corporais, assaltos e roubos.

Das armas apreendidas, depois dos revólveres apareciam as pistolas, com 15,6% na preferência dos usuários. Em seguida, as espingardas, com 5,6%, depois os fuzis, garruchas, metralhadoras, carabinas e outras, que, juntas, chegavam a quase 6%.

Outra etapa da pesquisa analisou 579 ocorrências com uso de armas, registradas nas 36 delegacias da capital, e que resultaram em 374 mortes e 2.554 feridos. Do total de mortes, 68% foram causadas por armas de fogo.

Em um terço dos casos, vítima e autor eram conhecidos. Essa era a informação que o movimento Viva Rio, braço publicitário-operacional da campanha “Rio, abaixe essa arma”, precisava para começar a organizar um abaixo assinado em defesa do projeto de lei que pretendia tornar ilegal o comércio de armas de fogo em todo o território nacional – já que um terço das mortes por armas de fogo estavam nessa categoria de crimes, aqueles cometidos por impulso e que redundavam em mortes apenas por ter o indivíduo uma arma em casa.

Sabendo-se que as armas eram vendidas no comércio regular ao Paraguai, voltando ao Brasil contrabandeadas, através do número da arma seria possível localizar quem vendeu e para quem. E essa era a informação que justificava as medidas de controle que a subsecretaria de Pesquisa, Cidadania e Segurança Pública pretendia adotar, ao criar mecanismos rigorosos de controle. Os oficiais começariam a ser treinados para fazer a qualificação do uso de armas nos quartéis e a carteira do policial já teria o registro de sua arma particular para facilitar a identificação em caso de crimes praticados por militares.

Para provar que a campanha dava resultados, o governo do estado exibiu números que indicavam a apreensão de 2.115 armas nos três primeiros meses de 1999, contra 1.812 apreendidas no mesmo período de 1998. Com os mesmos números, era possível concluir também que os resultados não eram muito diferentes, já que em 1998 não havia campanha alguma.

<sup>17</sup> Muito parecida com a M16, utilizada pelo exército americano, as AR-15 têm a venda liberada aos civis, nos EUA. No Brasil, todas as armas longas semi-automáticas, acima de um certo calibre (22), estão proibidas para uso civil desde a ditadura Vargas.

O Brasil estava prestes a se tornar o terceiro país do mundo, depois da Inglaterra e da Austrália, a proibir o comércio de armas em seu território. O projeto, em tramitação no Congresso, extinguiu a concessão de porte de armas a civis, abrindo exceção apenas para as forças armadas, os órgãos de segurança (polícias federal, estaduais e municipais), empresas de segurança cadastradas e submetidas à fiscalização do governo e órgãos oficiais de inteligência.

A estimativa do governo federal era de que havia cerca de três milhões de armas legais no país. Para cada arma devolvida, seria paga uma indenização de R\$ 150,00, o que equivalia a um total de cerca de R\$ 450 milhões a serem gastos com indenizações.

Ao projeto, seriam incorporadas as 16 propostas semelhantes, em tramitação no Congresso. Vencida a validade dos atuais portes de armas, eles não seriam mais revalidados.

Contra essa medida, inócua e paliativa de combate à criminalidade, apenas o poderoso *lobby* da indústria armamentista atacava. Isto desautorizava e enfraquecia o debate, pois, estando evidentemente comprometidos com seus lucros, mais do que com qualquer razão filosófica ou moral, toda a defesa era uma argumentação em causa própria e não em interesse da sociedade. Mesmo assim, vale o registro do teor dos argumentos. De acordo com Carlos Paranhos Murgel, diretor-presidente da Taurus, o Brasil exporta 190 mil armas por ano e importa apenas 4.500.<sup>18</sup> Para Carlos Murgel, ocorrem 85 mil mortes por ano no trânsito, no Brasil, e ninguém fala em acabar com o comércio de automóveis. Além disso, argumentava, o Instituto Médico Legal do Rio constatou que 95% desses corpos têm teor de álcool acima do normal e ninguém fala em proibir o comércio ou fabricação de bebidas alcoólicas.

## **Começa a coleta de assinaturas de apoio à proibição**

Tentando mobilizar a opinião pública e enfrentar o lobby das armas no Congresso, um abaixo-assinado, que pretendia arregimentar um milhão de assinaturas até agosto, começou a ser coletado no dia 11 de maio de 1999, na comunidade do morro do Pereirão, na Rua Pereira da Silva, em Laranjeiras. O ato de lançamento, organizado pelo movimento Viva Rio, contou com o apoio dos participantes da organização que levava o surpreendente, e talvez inadequado, nome de RAIVA, Rede Aberta de Investigação das Violências, uma

<sup>18</sup> A empresa Taurus, que oferece modelos Rossi e Taurus, é responsável por 90% do mercado brasileiro de armas curtas, ficando o restante com a Imbel.

estrutura de intercâmbio entre pesquisadores, que mantém um mapeamento das áreas de pesquisa e uma lista eletrônica de discussão na Internet.

Enquanto congresso, governo, sociedade e jornais debatiam embaraçadamente o desarmamento, a controvérsia, no estado do Rio de Janeiro, girava em torno do artigo 21, inciso 6º da Constituição, que dizia competir à União autorizar e fiscalizar a produção e o comércio de material bélico.

No nível federal, a dificuldade não era menor. Tanto o relator do projeto, deputado Alberto Fraga (PMDB/DF), como o presidente da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional, deputado Antônio Carlos Pannunzio (PSDB/SP), a quem cabia apreciá-lo, eram contra a proibição, por acharem que ela não diminuiria os índices de criminalidade no país.

Nem mesmo a Cimeira, reunião de chefes de estado e de governo, que aconteceu no final de junho, no Rio de Janeiro, quis incluir a restrição à produção e à venda de armamentos no texto oficial, apesar de sete, entre os principais países que produzem e exportam as armas apreendidas com os traficantes de drogas do Rio, estarem participando do encontro. Cinco deles, inclusive, eram europeus e haviam assinado, em maio de 1998, o *Código de Conduta para a Exportação de Armas da União Européia*. Segundo o código, o país europeu produtor não deve exportar para nenhum país onde haja risco de desvio do armamento ou de reexportação em condições indesejáveis.

Neste caso, já deveriam ter suspenso a exportação para alguns países vizinhos do Brasil. Alemãs, espanholas, belgas, italianas e austríacas são algumas das nacionalidades de boa parte do armamento apreendido no Rio. O comportamento dos participantes da Cimeira prova que, quando não se trata de utilizar o desarmamento politicamente, ele não é, absolutamente, preocupação para chefes de estado ou de governo.

Além de rejeitarem discutir o tema desarmamento, os participantes da Cimeira apenas se declararam chocados com a quantidade de soldados nas ruas, que davam a impressão de ser a cidade extremamente perigosa. Alguns diplomatas chegaram a comparar o aspecto da cidade, no que diz respeito ao policiamento, às Balcãs, em especial Kosovo.

A origem das armas estrangeiras já não vinha mais ao caso, já que, segundo a pesquisa junto ao DFAE, as armas leves (curtas ou longas), apreendidas pela polícia de janeiro de 1994 a março de 1999, foram fabricadas em vários países, mas, do total das 44.437 apreendidas, 36.936 eram brasileiras mesmo, produzidas para exportação e que haviam sido desviadas para o tráfico. A maioria havia sido exportada para o Paraguai.

## Um grande equívoco

Apesar de todo o empenho de ONGs e governos em apoiar o projeto de lei enviado ao Congresso Nacional pelo Presidente da República no dia 25 de maio de 1999, proibindo a venda para civis no Brasil, o coordenador do Viva Rio admitia, no Fórum Nacional do BNDES realizado em setembro de 1999, que o projeto corria o risco de se perder no Congresso por ter sido pouco discutido com as lideranças partidárias, e nem tinha passado por negociações que o ajustassem às realidades da opinião pública nacional.

Os defensores do desarmamento eram favoráveis a uma investigação sistemática, comparando armas registradas e acauteladas, com as ocorrências respectivas, que deveriam revelar padrões repetitivos de passagem do legal para o ilegal no comércio doméstico. Essas investigações tinham como objetivo fechar os pontos de fornecimento ao mercado clandestino, mas seriam realizadas a contento apenas com a formação de serviços especializados no âmbito das secretarias de segurança estaduais.

Mas, a par dessas medidas práticas em estudo, pretendiam que campanhas de mobilização popular colocassem o foco nas armas leves, que seriam o principal veículo de multiplicação da violência letal.

Houve, realmente, pouco debate conceitual e isento em torno dessa idéia – desarmamento – que, além de polêmica, parece encerrar um enorme equívoco. A polêmica, observada no decorrer da campanha, teve seu debate prejudicado por estarem do lado contrário à proibição, preferencialmente, os fabricantes de armas que, justamente por argumentarem em causa própria, não dão legitimidade ao debate.

Quanto ao equívoco, a principal questão que se coloca é: desarmar a quem, se, no Brasil, a polícia é a que mais mata, segundo revelam as pesquisas de instituições dedicadas ao estudo da violência como o Núcleo de Estudos da Violência da USP, ISER e ILANUD. E não apenas no Rio, mas no Brasil todo, de acordo com o divulgado pelo *Banco de Dados da Imprensa Sobre as Graves Violações dos Direitos Humanos*,<sup>19</sup> volume I, produzido pelo Núcleo de Estudos da Violência da USP e Secretaria Nacional de Direitos Humanos, do Ministério da Justiça, em 1998. O estudo da USP revela vários indicadores que comprovam o uso exacerbado da violência pelos agentes policiais: 1º) a polícia mata de duas a três vezes mais do que fere; 2º) o número de não-policiais mortos com relação ao número de policiais mortos, tem uma proporção de sete por um e 3º) a disposição do policial é de atirar para matar e não para imobilizar.

---

<sup>19</sup> BANCO DE DADOS DA IMPRENSA ..., 1998, p. 21 et seq. (perfil da violência policial no Brasil, de 1980 a 1989) e p. 58 et seq. (perfil da violência policial no Brasil, de 1990 a 1996).



Os projetos, além disso, não vetavam a utilização de armas por policiais nem mesmo quando fora de serviço.

## **O que aconteceu com a proibição**

Durante quase todo o ano de 1999, houve um contínuo vaivém pela aprovação ou não do projeto que proibia a venda de armas. No dia 2 de junho, o *Diário Oficial do Estado* publicava a lei 235/99, determinando que as lojas não poderiam mais vender armamentos, peças avulsas e munição para cidadãos comuns.

Uma vitória dos defensores da campanha de desarmamento: Garotinho e Conde sancionaram, juntos, no dia 4 de junho de 1999, os projetos que proíbem a venda de armas no município e no estado. Como plataforma política, Garotinho gabava-se de o movimento nacional pelo desarmamento ter sido iniciado no Rio.

Tanto pelos projetos estadual e municipal, como pelo federal, enviado ao Congresso por Fernando Henrique Cardoso, a venda de armas só seria permitida às polícias civil e militar, às forças armadas, ao Corpo de Bombeiros e às empresas de segurança legalizadas.

Três meses depois, em 9 de setembro de 1999, o Supremo Tribunal Federal suspendia a lei estadual e liberava a venda de armas. A decisão foi tomada no julgamento da liminar pedida em ação direta de inconstitucionalidade apresentada, no final de julho, pela Associação dos Delegados de Polícia (Adepol). Prevaleceu, entre os ministros, o entendimento de que a lei estadual invadia a competência exclusiva da esfera legislativa federal.

## **E se o projeto fosse aprovado e a campanha, vitoriosa?**

A discussão central, no entanto, parece não ser desarmamento sim ou não, mas desarmamento como e de quem.

Imagine-se, portanto, que a lei entrasse em vigor hoje. Imagine-se, ainda, que todos os civis decidam cumpri-la e entreguem as armas à polícia. Apenas militares, policiais e seguranças continuariam armados. Além dos fora-da-lei, é claro, que, por definição, não cumprem a lei.

As polícias, como se sabe, estão no centro do problema. Relatório confidencial preparado pela Superintendência da Polícia Federal do Rio e enviado à direção da Polícia Federal, em Brasília, e ao ministro da Justiça, Renan Calhei-

ros, no início da campanha, fazia pesadas acusações contra policiais militares. Os federais afirmavam que o resultado de uma operação realizada no dia 22 de março de 1999, por agentes da P-2 (serviço reservado da Polícia Militar) para apreender armas e drogas no morro da Formiga, na Tijuca, não passou de uma farsa.

Na operação, os policiais haviam apreendido 17 fuzis e, em seguida, vendido o armamento para os bandidos, de novo. Depois da operação, ainda segundo o relatório da Polícia Federal, os policiais haviam apresentado uma pequena parte do que fora apreendido, na 19ª DP, da Tijuca.

Ao fazer a denúncia, os agentes federais se queixavam de terem sido boicotados pela Polícia Militar. Depois de terem feito, durante 40 dias, um levantamento minucioso sobre as atividades dos traficantes, obtendo mandados de busca e apreensão, conforme manda a lei, ao chegarem ao morro, no dia 24 (dia seguinte ao da deflagração da campanha “Rio, abaixe essa arma”), para desencadear uma operação que envolvia 30 homens e dois delegados federais, descobriram que os policiais tinham estado no local dois dias antes. Resolveram investigar e levantaram as informações que constavam do relatório.

Só este relatório, logo no início da campanha, bastaria para mudar o rumo dos acontecimentos, se se quisesse realmente atingir o problema da criminalidade. É de se suspeitar, inclusive, da pesquisa sobre armamentos feita a partir de dados fornecidos pelas delegacias, já que a maior parte das armas volta para o tráfico e apenas uma pequena parte é acautelada – os pequenos revólveres calibres 28, 32, 22 etc.

Este era apenas o começo do contraponto que as polícias iriam fazer, sistematicamente, ao novo modelo de segurança pública que pretendia ser implantado.

## **Primeira crise na Secretaria de Segurança**

Uma crise deflagrada no início de abril, a propósito de grampos nos telefones da Secretaria de Segurança, foi atribuída, por Garotinho, à insatisfação de alguns grupos dentro das duas corporações (Polícia Militar e Polícia Civil), que se sentiam ameaçados pela política de desarmamento. Eles não estariam aceitando o controle do governo sobre as armas particulares de policiais civis e militares, nem o rito sumário para crimes bárbaros.

O novo modelo de segurança do governo que assumia começava, assim, a bater de frente com o *status quo* então vigente e os sinais dessa troca de farpas ocorriam até nas comemorações e cerimônias de troca de comando,



com convites e recusas, todos carregados de simbologia, perfeitamente compreendida pelos atores.

Dessa forma, iam-se perfilando de um lado e de outro, simpatizantes e adversários da nova política de segurança. A denúncia de escuta clandestina nos telefones do primeiro escalão do governo, comandadas por um órgão da Secretaria de Segurança, o Cisp, foi apenas o episódio de maior repercussão no período, mas o principal indício de que a reação ao novo modelo não ficaria apenas em gestos e cerimônias.

Dessa vez, Garotinho ficou do lado de Luís Eduardo, demitindo o secretário de segurança, José Siqueira, e seu grupo e desfazendo a crise, além de, em público, minimizar o episódio afirmando que a escuta nos telefones do governo era o resultado da reação de policiais ao desarmamento e ao cadastramento das empresas de segurança, que mexiam com muitos interesses, mas prometia não se intimidar e ir “até o fim para implantar uma nova segurança pública no estado”.

Que se mexe com muitos interesses, não é novidade, e a população, mesmo sem identificar que interesses são esses, imagina que sejam fortes e poderosos, mas este “até o fim” não se sabia exatamente qual seria. O fim seria o mesmo pretendido pela população, com a moralização e a confiabilidade da polícia, ou um jogo de cena suficiente para fazer crer à população que o governador seria um paladino da moralização e da confiabilidade da polícia e, portanto, habilitado a ocupar a presidência da república?

A gravidade das denúncias – um órgão do governo investigando, clandestinamente, o próprio governo – levou o governador Garotinho a tentar uma saída “noticiosa”, que se contrapusesse a esta e, novamente, entrou com a solução desarmamentista. Em Brasília, durante audiência com Fernando Henrique Cardoso, o governador do Rio de Janeiro conseguiu, do presidente, a garantia de que o governo federal deveria reabrir o prazo de recadastramento de armas para facilitar o trabalho em favor do desarmamento.

Segundo dados do governo, no estado do Rio de Janeiro apenas 1% das armas tinha sido recadastrada. Além de atualizar os registros de armas, o programa pretendia recadastrar todas as firmas de vigilância privada que empregavam, no total, cerca de 120 mil vigilantes, um número superior ao de policiais civis, militares e da Guarda Municipal. Para dificultar, segundo o próprio governo reconhecia, 30% dessas empresas eram clandestinas.

## **Os governos se armam cada vez mais para combater a criminalidade**

Paralelamente ao desarmamento, os governos, e não apenas o do estado do Rio, respondiam aos anseios da sociedade por mais segurança, com a compra de mais material bélico (contraditoriamente à campanha, mais armamentos).

Nas últimas semanas de fevereiro e primeiras de março, os governadores recém-eleitos anunciavam grandes compras de material bélico para cumprir suas promessas de campanha, a maioria calcada sobre a segurança. A polícia paulista colocava 7.000 carros novos nas ruas e adquiria 40.000 armas. O Distrito Federal havia encomendado 120 viaturas novas, milhares de coletes à prova de balas e mais de 2.600 armas. Em Minas Gerais, a polícia adquiria armamento de última geração, Goiás ganhava 300 motocicletas e o Rio de Janeiro colocava 55 novos carros nas ruas e anunciava a aquisição de outros tantos.

O argumento dos governadores era da necessidade de atualizar o equipamento das polícias, que portavam, basicamente, revólveres calibre 38, enquanto os bandidos se sofisticavam. O estado que mais investia era São Paulo, onde já havia sido gasto mais de R\$ 200 milhões, sendo que, desse total, R\$ 150 milhões apenas na compra de carros. O efetivo da polícia havia sido acrescido de 24 mil policiais, tornando-o de porte idêntico, ao menos em número de pessoas, à Marinha e à Aeronáutica.

No entanto, no carnaval de 1999, foram assassinadas mais de 200 pessoas em todo o estado de São Paulo, o que parecia evidenciar a tese de que não há uma ligação direta entre o aumento de recursos e poderio bélico da polícia e a redução do índice de criminalidade. Armas, coletes e carros podem salvar a vida de policiais nos confrontos armados, mas não conseguem reduzir homicídios e assaltos.

Prova acabada de que não havia relação entre as duas coisas, eram as cidades de Nova York e Londres. Enquanto Nova York tem uma polícia altamente equipada, conseguindo reduzir o índice de criminalidade em 70%, com o famoso programa de Tolerância Zero, Londres, com uma das polícias menos armadas do mundo, convive com índices mais baixos ainda. Em comum, no entanto, as duas polícias são muito bem gerenciadas.

## **Quanto mais a polícia se arma, mais medo provoca na população**

Não obstante todo esse aparato, ou *et pour cause*, pesquisa da UNESCO com a Fundação Oswaldo Cruz, chamada “Fala Galera – Juventude, Violência e Cidadania no Rio de Janeiro” (MINAYO et al., 1999, p. 162 et seq.), mostrava que os jovens temem mais a violência da polícia que a dos bandidos. A polícia é apontada, nos depoimentos e nas narrativas de experiências de rapazes e moças como o agente principal da violência no Rio de Janeiro.

Jovens entre 14 e 20 anos deram nota três, numa escala de zero a dez, classificando a polícia como a segunda pior instituição que conhecem, acima apenas dos partidos políticos. Os 1.220 jovens cariocas entrevistados, em 1999, relatavam ainda casos de violência policial: agressões, humilhações, roubos, extorsões, flagrantes forjados e abuso sexual.

O envolvimento de policiais e ex-policiais com quadrilhas que executam os mais diferentes tipos de crimes é uma rotina, mas o grau desse envolvimento ainda é um mistério. Não há estatísticas ou informações confiáveis a respeito.

De 15 de março a 15 de dezembro de 1999, a Ouvidoria recebeu 1.586 denúncias, que resultaram em punição de 117 policiais (112 da Polícia Militar e cinco da Polícia Civil). Nenhum deles havia sido desligado do serviço até o final de 2000. O uso excessivo da força policial resulta numa inquietação pública tão grande, que as instituições policiais se tornam, temporariamente, incapazes de manter a ordem ou de proteger a segurança pública. A publicidade imediata e dramática, de que são alvo, corrói gravemente o crucial apoio público à polícia.

A população, em geral, tem uma relação ambígua com a polícia. Todos temem, mas pedem mais policiamento, havendo, certamente, uma idealização do papel policial.

## **Do crime às atividades suspeitas**

Assim como as empresas de segurança, as recuperadoras de carros roubados, muitas delas de propriedade de pessoas ligadas ao aparelho de segurança, representam outra distorção de papéis. Além de lucrarem com um serviço que deveriam prestar como funcionários públicos, algumas delas atuam quase como uma força-tarefa especialmente criada pela Secretaria de Segurança Pública para combater o furto e o roubo de carros.

Se o Estado não cumpre bem o seu papel, qualquer corporação que o faça é bem-vinda para a população e, assim, surge a atuação desregulamentada dos policiais, em indefinidos limites legais.

O trabalho das recuperadoras deveria ser feito, exclusivamente, pela polícia, mas, aos poucos, essas empresas assumiram a função de investigar, localizar e devolver os veículos roubados para as companhias de seguro. Por esse serviço, recebem, em média, das seguradoras, 18% do valor do veículo recuperado.

Mas a principal irregularidade, da qual são acusadas as recuperadoras, é reterem, em depósitos particulares, ou até na porta de uma delegacia, carros roubados que tenham sido recuperados. Uma pessoa, geralmente um policial a serviço da recuperadora, aguarda até que expire o prazo legal de 30 dias para que o seguro seja pago ao dono do veículo. Depois, é só entrar em contato com a seguradora e avisar que o carro foi localizado e recuperado. O prêmio está garantido. A seguradora paga, para tentar recuperar o prejuízo com o leilão do carro.

Este era um ponto nevrálgico do programa da Secretaria de Segurança, uma vez que, dos 29 mil carros roubados ou furtados, apenas seis mil tinham sido recuperados no estado, de janeiro a julho de 1999.

Sem modificar esse quadro, qualquer tentativa de combate à marginalidade tenderá, inevitavelmente, ao fracasso, já que ela depende, intrinsecamente, do apoio de funcionários públicos corretos, aí incluídos os policiais.

Como se pode esperar que as polícias diminuam a taxa de crimes, se elas mesmas contribuem para elevá-las?

Até setembro, o governador Anthony Garotinho já havia enfrentado duas crises na cúpula da Secretaria de Segurança Pública, devido a acusações de envolvimento de policiais com o crime. Em São Paulo, a Assembleia Legislativa instalou uma CPI para investigar o crime organizado no estado. Escolheu, aleatoriamente, 13 notícias de crimes publicadas nos jornais. O resultado surpreendeu a todos: em 90% dos casos investigados, a CPI encontrou o envolvimento de policiais.

Em uma pesquisa do Instituto Vox Populi, 64% dos entrevistados responderam que as primeiras palavras que vêm à cabeça, quando pensam em polícia, se referem a sensações negativas como medo. Entre as pessoas com renda acima de R\$ 2.700,00, cerca de 55% delas disseram ficar assustadas quando são abordadas por um policial.

Na estrutura tão discutida do Judiciário, a polícia, que está na ponta, é a que se encontra em situação mais crítica. O Ministério Público estava em fase

de grande prestígio, em 1999 (e ainda está), o Judiciário é moroso e enfrenta, na ocasião, uma devassa no Congresso, mas a polícia tinha e tem suspeitas gravíssimas. Bastaria um índice pífio de esclarecimento de crimes, para merecer uma reestruturação. As estatísticas variam, mas a média de esclarecimentos de crimes em São Paulo, Rio de Janeiro e Minas Gerais é de cerca de 2,5%. Para complicar, a maioria dos testemunhos tomados em delegacias brasileiras é rejeitada porque foi colhida de maneira irregular.

Em Kant de Lima (2000, p. 5), o inquérito policial, na expressão de um delegado de polícia “é um procedimento do Estado, contra tudo e contra todos”, para apurar a verdade dos fatos. E, embora não seja legalmente permitida a negociação de culpa, “é lógico que a polícia barganha e negocia, oficiosamente ou ilegalmente, em troca de algum tipo de vantagem” – tanto o que investiga como o que os escrivães colocam nos autos do inquérito policial, que leva o sugestivo nome de “armação do processo”.

O policial, em qualquer país do mundo, está sujeito à tentação de mergulhar no crime, dado o contato freqüente com a marginalidade. Vários países já enfrentaram o problema em algum momento. Nos Estados Unidos, o Congresso Nacional já se mobilizou três vezes para reformar a polícia. A polícia de Nova York demitiu 20% dos policiais da cidade, quando a violência e a inoperância chegaram ao auge, no início da década de 1990.

El Salvador iniciou um processo de limpeza nos anos 1990, que colocou 20% dos policiais na rua. Entre 1996 e 1997, o México investigou uma rede de corrupção envolvendo policiais federais com o tráfico de drogas e concluiu pela demissão de 28% dos policiais federais do país.

Como medida de prevenção, as polícias mais avançadas do mundo estão montando carreiras independentes para corregedor. É uma forma de protegê-los e de evitar que se sintam parte da corporação que fiscalizam.

O saneamento da polícia brasileira é uma dessas questões que não podem mais esperar. A polícia, ela própria, é uma questão de polícia. Sendo assim, e voltando à questão do desarmamento, a polícia teria, de acordo com o projeto de lei que proíbe a venda e o porte de armas para civis, o direito de continuar armada?

O governador Garotinho continuou, durante o ano, insistindo que todas as denúncias contra policiais seriam apuradas e que não admitiria bandidos com farda. Coincidência ou não, no momento em que se mexia, seriamente, com as cúpulas das polícias e se tentava criar o Instituto de Segurança Pública, o ex-secretário da Polícia Militar, coronel Nazareth Cerqueira foi executado, em ação fulminante, no saguão de um prédio de escritórios, no centro do Rio de Janeiro.

Nazareth Cerqueira, de 61 anos, fora chefe da Polícia Militar nas duas administrações Brizola e era figura profundamente identificada com a política de direitos humanos, que tinha muitas semelhanças com a que se implantava em 1999. Por não fazer mais parte do governo, não tinha seguranças e era, provavelmente, um alvo fácil para se mandar um recado claro à equipe do então governo, que insistia, igualmente, em políticas de direitos humanos e na caça aos policiais corruptos. O assassino, tido como “portador de problemas mentais”, era policial da ativa e foi morto alguns minutos depois.

## **De acordo com o projeto, essa polícia continuaria armada**

Diante de todas essas circunstâncias, que eram mais que indícios, eram constatações, ainda assim, esse contingente, de alta periculosidade, não era o público alvo da campanha “Rio, abaixe essa arma”.

O governador Garotinho, que teve, no início de seu governo, exatamente por conta de sua nova política de segurança, uma aprovação de 78% da população, segundo pesquisa do IBOPE, divulgada em 30 de abril de 1999, chegava a setembro/outubro numa queda de braço com o sistema de segurança.

Quando a campanha de desarmamento chegava ao seu final, recolhendo quase 1,4 milhão de assinaturas, pouco se falava dela. Em relação aos graves problemas de segurança, ao contrário, discutia-se cada vez mais. E o desarmamento, tampouco, era visto como solução para os problemas de violência e criminalidade.

Quando o governo tentou implementar algumas das principais mudanças dessa nova política, a campanha de desarmamento já havia sumido dos jornais, lembrada apenas eventualmente, quando algum artista era assaltado e saía nas fotos vestindo uma camiseta da campanha e declarando seu apoio ao desarmamento.

Em setembro, as carceragens das delegacias começaram a ser esvaziadas, com a inauguração das casas de custódia. Novecentos presos da penitenciária Lemos Brito passaram para Bangu IV, liberando o antigo presídio, que seria transformado na primeira Casa de Custódia. O presídio da rua Frei Caneca, assim como outras seis unidades, virariam casas de custódia, segundo os planos do governador, cujo objetivo era retirar das delegacias os sete mil presos do estado, que ainda aguardavam julgamento, cumprindo a promessa de chegar ao fim do governo sem nenhum preso nas delegacias e com todos os não-condenados, nas casas de custódia.<sup>20</sup>

<sup>20</sup> Em dezembro de 2006, no último mês do governo Rosinha, mulher e sucessora de Garotinho no governo do estado do Rio, a penitenciária Lemos Brito, da rua Frei Caneca, foi desativada e os detentos

Mas, ao anunciar seu plano de criar o Instituto de Segurança Pública (ISP) do estado do Rio de Janeiro, o governo conseguiu, em um dia, unir as duas polícias do estado, mas... contra si. Para o público externo, o plano de criação do Instituto não foi bem explicado, mas o seu público interno sabia muito bem o que isso significava.

## A discussão, no mundo

É contra essa polícia que vêm se apresentando, no mundo todo, propostas de presença civil na segurança, reduzindo o papel autoritário e repressivo e enfatizando o aspecto preventivo do policiamento. A participação comunitária se inscreve em sucessivas teses, desde o final de século passado, batizadas com as mais diferentes denominações: “governo à distância”; “governar sem governo”; “policiais sem uniformes”; “vigilância da vizinhança”; “*defensible space*”, para mencionar apenas algumas das experiências já ensaiadas.

E essa era outra vertente da nova política de segurança do Rio: o chamado policiamento comunitário ou ocupação social dos morros, que foi uma das primeiras medidas a serem tomadas, logo após o lançamento da campanha “Rio, abaixe essa arma” e que se constituía numa das principais “armas” (talvez mais efetiva) da nova política de segurança.

No dia 1º de abril de 1999, uma semana após o lançamento da campanha de desarmamento, o governo dava o primeiro passo para realizar, no morro Dona Marta, a chamada “invasão social”. Uma comitiva da Secretaria de Segurança, capitaneada pelo subsecretário, vai à favela e se reúne com os representantes da comunidade, entre eles, André Fernandes, o coordenador da Casa da Cidadania, que atacou a polícia e elogiou a iniciativa.

O D. Marta tem 12 mil moradores, um movimento de drogas estimado em R\$ 100 mil num fim de semana e é considerado um morro emblemático. Fica atrás do Palácio da Cidade, residência oficial do prefeito do Rio e com uma vista privilegiada do Cristo Redentor, tendo, inclusive, no alto, um local especial de observação, o Mirante Dona Marta. É o cenário mais freqüente de denúncias contra a truculência policial, além de ter sido cenário, de fato, para o videoclipe que Michael Jackson rodou no Rio, em 1996, sob a direção do cineasta Spike Lee. No entanto, para que o morro, que aparece ao fundo na música “*They don’t care about us*”, fosse filmado, a produção teve de pedir autorização ao tráfico, desembolsar dinheiro e concordar com a exigência de que a venda de drogas, comandada por Marcinho VP, não fosse suspensa durante as gravações.

---

levados para Bangu VI, no chamado Complexo Penitenciário de Gericinó.



Por tudo isso, a ocupação social do morro D. Marta era um símbolo, razão de ser a primeira favela escolhida para iniciar o programa. Esta postura diferente ou, no mínimo, mais respeitosa com relação à favela, ainda que não redundasse em mudanças substanciais, merecia registro pelo simples fato de se diferenciar do usual. E, em maio, até o colunista Elio Gaspari, ácido crítico dos governos, fazia rasgados elogios a Garotinho, dizendo ter produzido ele a cena mais bonita da política brasileira nos últimos tempos, ao subir o morro da Mangueira para pedir desculpas à comunidade, pelo assassinato de um garoto de 14 anos. Garotinho, dizia Gaspari, percorrera o caminho pelo qual o menor, desarmado e ferido num braço, tentou fugir de policiais que foram ao morro para achacar traficantes. Na subida, Garotinho ouviu detalhes da execução do menino (*O Globo*, 19 de maio de 1999).

Inegavelmente, Garotinho aparecia, no quesito segurança, como uma novidade no cenário. E, por trás desse sucesso, estavam a teoria e a percepção do subsecretário Luís Eduardo Soares, acusado, por seus opositores, de ser, na realidade, o verdadeiro secretário de segurança.

Neste episódio da Mangueira, Luís Eduardo criticou abertamente a atuação da polícia e afastou sete policiais, apreendendo suas armas. Para o subsecretário, esse caso era exemplar e seria um marco nas relações entre as autoridades públicas e as comunidades carentes.

Se o governador, efetivamente, compartilhava com o subsecretário essas opiniões, é outro mistério, mas quando as ações eram vistas com bons olhos pela imprensa, rendendo elogios ao governo, era certo que sua popularidade aumentava e, para um político, isso importa mais que as questões éticas.

A insegurança é, hoje, parte importante da agenda política governamental, em que esquerda e direita tentam encontrar caminhos. Entretanto, enfrentar a delinquência comum, dentro dos princípios dos direitos humanos e de maneira democrática, é o desafio de todos os programas de segurança, não só no Brasil.

## **Entre o Tolerância Zero e a segurança cidadã**

A política de segurança adotada pelo subsecretário de Pesquisa e Cidadania, o cientista político Luís Eduardo Soares, moveu-se, nesse ano (março 1999/março 2000) entre os dois principais modelos políticos para a prevenção do crime, experimentados hoje no mundo.

Desde meados dos anos 1980, vêm se delineando, pouco a pouco, duas novas estratégias de segurança urbana, baseadas na administração local e na prevenção, cujas “filosofias” de ação se agrupam em dois pólos contrastantes.

No primeiro, aparece o modelo mais antigo, e de maior visibilidade, batizado de Tolerância Zero, adotado em Nova York e na Inglaterra principalmente, mas que vem sendo copiado em diversas partes do mundo. Esse modelo prevê a repressão não apenas à criminalidade, mas também às incivildades, resumidas na filosofia do “*broken windows*”. O conceito compara a criminalidade à janela de uma casa. Se alguém joga uma pedra e o vidro não é trocado, logo outras pedras serão lançadas, mas, se o conserto for imediato, a possibilidade de ser atacada novamente é bem menor. De acordo com essa política, deve-se combater qualquer desordem, porque, caso contrário, os autores provocarão novas e maiores desordens, chegando aos crimes. Por essa razão, alguns grupos socialmente marginalizados são particularmente vigiados e observados, por serem considerados como os de maior potencial para cometer desvios de conduta.

O segundo modelo, ainda em processo de implantação na Europa, é antes uma potencialidade e está em fase adiantada de experiência na Itália, na região da Emília Romana, sob o nome de *Città Sicure*, ou Cidade Segura. Esse modelo reconhece o fracasso estrutural da prevenção da criminalidade pelas formas repressivas de atuação, através de ameaças ou de aplicação de penas pelo Estado. Com isto, tem procurado novas vias de gestão, através de políticas participativas, nas quais a sociedade civil tem papel preponderante.

Nesse modelo, a segurança da cidade depende do respeito ao direito de todas as pessoas, independentemente do grupo social a que pertençam. O *Città Sicure* preconiza a inclusão social, ou o *empowerment* dos grupos menos favorecidos, como o ponto de partida das estratégias de segurança urbana.

Nesse aspecto, a política de segurança de Garotinho, ou de Luís Eduardo, se identificou com o modelo *Città Sicure*, italiano. Uma das primeiras medidas adotadas pelo subsecretário, na primeira semana de governo, em janeiro de 1999, foi convocar todas as entidades ligadas ao mundo *gay*, as que lutam contra o racismo e os movimentos negros.

Três megaeventos provocaram notícia e causaram espanto até dentro da secretaria. O simples acesso físico dos convidados ao local do encontro era uma excepcionalidade.

A intenção do subsecretário era fazer, logo no início do governo, uma pauta dos problemas enfrentados por esses grupos, hierarquizando-os e definindo quando e onde ocorriam, para então preparar políticas específicas, destinadas a solucioná-los. A esses grupos, foi pedido que indicassem represen-

tantes para acompanhar os trabalhos da polícia, que nomeassem professores, publicações e filmes que tratassem dos problemas, para serem discutidos e disseminados dentro das diversas instâncias do governo.

Esta postura, tanto quanto a ocupação social dos morros, mantinha grande identidade com o modelo preconizado pelos ideólogos da *Città Sicure* e tentava coexistir com o modelo americano de desarmamento, ou de Tolerância Zero às Armas.

## **O modelo *Città Sicure***

O projeto *Città Sicure* foi adotado em 1994 na região da Emília Romana, que compreende as cidades de Bolonha, Modena, Régio Emília, Piacenza e Rimini. A partir de 1997, a região passou a fazer parte do Fórum Europeu para a Segurança Urbana – uma iniciativa que visa promover a discussão e auxiliar na implantação, gradativa, na Europa, de novos modelos participativos de segurança, como uma forma de contraposição ao estilo repressivo do Tolerância Zero.

O projeto nasceu da constatação de que o fenômeno crescente de insegurança urbana necessitava de fóruns alternativos de resolução de conflitos, que saíssem do modelo já exaurido de intervenção penal tradicional. Neste sentido, o modelo proposto de segurança urbana é o resultado de inúmeras políticas de governo, que vão do transporte público à urbanização das periferias das grandes cidades, passando pela tutela da vítima. Tudo sempre feito em parceria com a população.

Para este modelo, no entanto, não existe ainda um conhecimento sedimentado a respeito e a pesquisa é uma das atividades mais importantes do projeto *Città Sicure*, chamada *ricerca-azione*, num trocadilho que combina pesquisa (*ricerca*) e ação (*azione*). Com este termo, o projeto quer indicar que a atividade de pesquisa deve terminar, sempre, oferecendo uma sugestão concreta para a atividade de governo, seja local ou regional.

A carência de recursos humanos com condições de sustentar, tecnicamente, essa iniciativa, levou a região a desenvolver uma série de atividades de formação, envolvendo administradores locais, polícia municipal e operadores de serviços locais. Tratava-se de criar a nova figura do profissional de segurança pública, capaz de ser reconhecido e apoiado pela comunidade.

Por ocasião dessa experiência de segurança pública no Rio, estava sendo realizado o curso “Polícia e Multiculturalismo: uma formação europeia para a polícia”, promovido pela Comissão Europeia. Ele se fundamentava na colaboração entre Organizações Não-Governamentais e polícias nacionais para a

realização de 11 projetos contra o racismo e a discriminação, em oito países europeus: Itália, França, Holanda, Dinamarca, Alemanha, Bélgica, Grã-Bretanha e Espanha.

Na mesma época (1998/1999) era criada a Escola Regional de Polícia Municipal, em Modena, com pólos em Parma, Ferrara e Rimini.

O Fórum Europeu para a Segurança Urbana, ao completar 10 anos em 2007, continua sendo cada vez mais um espaço para o diálogo, a reflexão e a cooperação entre políticas e práticas de segurança urbana, visando orientar administrações locais, nacionais e comunitárias. O requisito político fundamental do Fórum, no entanto, é que as políticas de segurança respeitem os direitos humanos, não aprofundando a exclusão social nem exacerbando o sentimento de injustiça e desigualdade entre os cidadãos. Outro aspecto importante é o de promover as cidades como protagonistas do trabalho de redução da insegurança, pois quanto mais perto dos problemas os gestores estiverem, mais capacitados estarão para encontrar as soluções adequadas. Isto exige, em contrapartida, um estímulo permanente à pesquisa.

Essas idéias são disseminadas para os diversos fóruns nacionais. No final de 2006, um encontro de 100 cidades, aberto ao público, foi promovido pelo Fórum Italiano pela Segurança Urbana, em torno do tema segurança cidadã e um curso de mestrado, "*le politiche della sicurezza urbana*", foi organizado pela faculdade de Ciências Jurídicas da Universidade de Modena e Reggio Emilia. O objetivo é formar quadros para a administração pública na área de segurança.

Desde 2004, o programa *Città Sicure*, italiano, mantém uma coluna especializada em jornais, para abordar temas de interesse da polícia, dos cidadãos e dos administradores da segurança pública, de maneira transparente para a população. Assim vão surgindo os temas mais delicados e que merecem atenção especial da polícia. Em 2005, por exemplo, teve início um curso internacional, destinado a treinar os operadores da justiça e da segurança em relação ao tema das mulheres e dos menores oriundos do leste europeu, no que diz respeito à exploração sexual.

Em 2007 tem início a mais nova iniciativa de criação de uma plataforma chamada *e.learning*, dedicada ao ensino a distância, de modo que os cursos oferecidos possam ser acompanhados pelos envolvidos na segurança pública, a partir do computador do próprio local de trabalho ou das casas dotadas de acesso à Internet, contando, para isso, com o suporte de um tutor e do docente que organizou o curso. As inscrições podem ser feitas pelo site <[www.scuolapoliziale.it](http://www.scuolapoliziale.it)>, criado pela sede do programa *Città Sicure*, na Emilia Romana.

Como se pode observar, não há mágicas nem soluções espetaculares, mas muito trabalho e investimento sérios nessa área, sobretudo na preparação dos recursos humanos, principalmente para que sejam, de fato, humanos. Assim, não é um acaso se ter mais segurança em grandes centros urbanos do exterior que nos brasileiros.

O programa de integração entre polícia e comunidade já funciona no Canadá, na Alemanha e na Itália, com grande apoio da população.

## **O modelo Tolerância Zero**

Por outro lado, a campanha de Tolerância Zero às armas, como o nome sugere, tinha também grandes afinidades com o modelo novaiorquino. Ainda no primeiro dia de sua administração (1º de janeiro de 1999), o governador Garotinho afirmava, em entrevista, que a polícia do Rio de Janeiro receberia a visita do inspetor-chefe da polícia de Nova York para explicar a visão de segurança da cidade americana. Se necessário, policiais do Rio iriam fazer estágio no exterior, em Paris ou Nova York.

O modelo de Tolerância Zero, identificado com a cidade de Nova York, embora adotado em diversas cidades e países, é o resultado de uma política de intransigência e intolerância perante todas as formas de criminalidade.

O quartel general da polícia de Nova York é um formigueiro no qual trabalham cerca de 40.000 policiais. Desde 1993, quando foi implantado, até o final da década, o orçamento da polícia já havia aumentado em um terço, tanto quanto os efetivos e, como figura principal dessa operação, destacava-se o prefeito Rudolph Giuliani, eleito e reeleito exatamente pela sua política de luta contra a criminalidade.

Para Howard Safir, o então chefe de polícia de Nova York, o projeto Tolerância Zero objetiva aplicar a lei ao pé-da-letra, pouco importando que a pessoa esteja pichando um muro, ouvindo rádio muito alto ou mesmo andando de bicicleta na calçada. Ela enfrentará a lei. Evidentemente, a mesma coisa é feita com relação à criminalidade. O fim, dizia, é sinalizar para todo mundo que, se você cometer uma infração ou um crime, será detido.

E isso parece ter funcionado. O exemplo mais emblemático dessa política é o metrô novaiorquino. Não há um único grafite nos vagões ou nas paredes. O infrator é retirado imediatamente das ruas e preso. Isto reforça o sentimento de segurança das pessoas. Na rua, as viaturas de polícia se sucedem umas após outras. Nada lhes escapa, nem os cachorros esquecidos nas calçadas – os donos devem pagar 100 dólares por isso.

Mas não foi em Manhattan que a política de Tolerância Zero foi mais difícil de ser implantada, e sim em bairros pobres como Bronx ou Harlem. Mas as agressões, assim mesmo, diminuíram.

Como reverso da medalha, os excessos praticados são numerosos e a arrogância dos policiais, onipresente. As prisões transbordam e os tribunais não conseguem acompanhar o ritmo de andamento dos processos.

Segundo Howard Safir, o poderoso, à época, chefe de Polícia de Nova York, isto não é um problema. "Coordenamos nosso trabalho com os tribunais, aumentamos o número de Cortes e de juízes e, em seguida, melhoramos o sistema penitenciário. E quando me perguntam se temos os meios, eu respondo que não temos escolha".

Quando se compara, no entanto, a taxa de criminalidade de uma cidade como Nova York com a de países como a Bélgica, por exemplo, ainda se tem muito a fazer, mas, apesar disso, em cinco anos, o número de crimes realmente diminuiu em 68% e o sentimento de segurança aumentou paralelamente. Mas a segurança de Nova York tem muito que melhorar. Em 1997, cerca de 2.100 pessoas foram assassinadas na cidade contra 145 na Bélgica inteira.

Nesse aspecto, a política de segurança de Garotinho identificava-se mais com o Tolerância Zero, no que diz respeito ao uso cada vez mais ostensivo, de policiais nas ruas, de utilização de sofisticados e modernos equipamentos e dispositivos eletrônicos de segurança, tais como, detectores de metais, câmeras e sensores em escolas, avenidas e prédios públicos. Instrumentos que, até nos Estados Unidos já estão se mostrando inviáveis, pois logo são "administrados" pelos bandidos ou tornam-se simplesmente obsoletos, precisando ser atualizados constantemente, o que resulta em gastos públicos infundáveis.

E, em que pese a bem-intencionada tentativa de estabelecer novo tipo de relacionamento entre comunidade e polícia, os governos municipal e federal investiram muito mais em programas da linha Tolerância Zero, de controle da população, tendo a Prefeitura do Rio instalado, em 1999, nove câmeras para transmitir imagens da Avenida Rio Branco para o Centro de Controle da Guarda Municipal. Câmeras idênticas seriam instaladas em diversos pontos do Rio, sobretudo no Centro e em Copacabana, para prevenir assaltos a turistas, tráfico de drogas e prostituição. Estavam previstas mais oito câmeras em cinco pontos do Rio.

O governo federal chegou a defender, através de seu ministro da Justiça, José Carlos Dias, o uso das forças armadas no combate ao crime; o uso de pulseiras eletrônicas para vigiar presos – equipamento que permitiria o controle diuturno dos detentos –, além do primeiro presídio federal do país, onde ficariam os criminosos condenados por contrabando, lavagem de dinhei-



ro e tráfico de armas e drogas. A construção do presídio seria semelhante, na aparência, à dos presídios americanos.

Os investimentos do governo estadual, em tecnologia, referiam-se mais à informatização de delegacias e dos controles internos da polícia que, propriamente, da população, chegando até a ser anunciada uma Delegacia Virtual, onde a população pudesse, através da Internet – <[www.delegaciavirtual.rj.gov.br](http://www.delegaciavirtual.rj.gov.br)> – enviar denúncias e queixas, funcionando num sentido inverso, em que a população ajudaria a vigiar a polícia.

No que diz respeito à campanha de desarmamento, por outro lado, a política de Garotinho também tendeu para uma aproximação com o modelo Tolerância Zero. Em Nova York, ela foi chamada de Anistia das Armas e convocou cidadãos e empresas a doarem fundos para pagar, em dinheiro ou vales de compras em supermercados, as armas voluntariamente entregues.

A polícia não fazia perguntas sobre a origem, mas anunciou uma grande campanha de repressão contra quem ainda andasse armado depois da data limite de entrega das armas ilegais. Em uma semana foram recolhidas 10 mil armas. No Rio, durante todo o ano de 1999 foram recolhidas pouco mais de nove mil armas.

Em Nova York, cada arma recuperada pela polícia, ligada ou não a uma prisão, passava por testes de balística e todas eram cotejadas com as provas recolhidas em crimes ainda sem solução. Mais de 100 forneceram pistas.<sup>21</sup>

Todas as pessoas presas em Nova York, por qualquer motivo, são interrogadas sobre venda e armazenamento ilegal de armas. Muitas falam e daí resultam informações sobre outros crimes. Mas lá, o resultado da entrevista, filmada, é mostrado a outros detetives para assegurar a qualidade do relatório. É de lá também a informação de que 80% das armas usadas em crimes tinham sido vendidas por comerciantes autorizados. A partir daí, agentes federais visitam os comerciantes, examinam seus livros e fazem perguntas. Como consequência, a maioria desiste do negócio no ano seguinte.

Para o romancista americano, Gore Vidal,<sup>22</sup> a democracia americana está corrompida pelas grandes corporações e pela indústria bélica, tendo sido a república “substituída por um estado policialesco, que aumenta a vigilância a cada dia sobre todos e mantém 3% da população adulta em prisões, num total de 6,6 milhões de pessoas”, em todo o território americano.

<sup>21</sup> Informações do ex-chefe de polícia de Nova York, Louis Anemone, que visitou o Instituto Fernand Braudel, em São Paulo em 1999. Esta política, na sua opinião, traz resultados. O número de assassinatos caiu de 2.246, em 1990, para 667 em 1999, numa cidade de 7 milhões de habitantes.

<sup>22</sup> Entrevista de Gore Vidal. *Veja*, Rio de Janeiro, out. 2000. Páginas amarelas.



Também o sociólogo francês Löic Wacquant, professor em Berkeley, Califórnia, acusava, em entrevista concedida ao jornal francês *Le Monde Diplomatique*, de abril de 1999, a influência americana por estar, com os seus remédios de “tolerância zero” para combater a violência urbana, conduzindo os governos europeus a uma generalização do controle social e ao aumento da taxa de encarceramento. Segundo Wacquant, no artigo que se intitulava *Ce vent punitif qui vient d'Amérique* (este vento punitivo que vem da América), se as prisões americanas fossem uma cidade, seria a quarta maior cidade do país.

Outra semelhança da política carioca de segurança com a de Nova York foi a divisão da cidade em áreas de policiamento, definidas a partir da localização dos pontos com maior incidência de crimes. Estes mapas determinam onde deve ser mais intensa a ação policial. Era um projeto acalentado por Luís Eduardo Soares, o do georreferenciamento das áreas de maior risco na cidade, que dependiam, para sua implantação, da rede de informações providas das novas delegacias – todas com os mesmos critérios de catalogação de crimes e condutas.

Este modelo de Tolerância Zero, em Nova York, tem enfrentado cada vez mais críticas, vindas exatamente da polícia, que se ressentia da falta de proximidade com as comunidades negra e latina, o que tem servido para aumentar o abismo entre polícia e população, em muitos bairros. Outra crítica é a de que, pressionados a reduzir o índice de criminalidade, os policiais começaram a apressar suas aposentadorias (concedidas depois de 20 anos). Alguns chegam a usar bonés com a inscrição “20 e fora”. Essa pressão para reduzir os índices de criminalidade ainda os tem levado a perseguir autores de crimes pequenos, o que teria aumentado a tensão em muitos bairros.

Aí outro ponto de coincidência: o governador Garotinho instituiu uma gratificação de R\$ 500,00 como prêmio para os policiais civis e militares que reduzissem a criminalidade nas suas áreas respectivas. Em outubro, o governo estadual distribuiu um milhão e meio a 3.083 policiais civis e militares.

E assim, oscilando entre as duas políticas, o modelo carioca de segurança ia conseguindo ocupar espaços na mídia, ao mesmo tempo em que atraía a atenção do governo federal que, ao que tudo indica, pretendia obter, no plano nacional, o mesmo retorno. No final do ano, o ministro da Justiça, José Carlos Dias, anunciava a intenção de desenvolver, também, uma campanha *publicitária* (isto mesmo, p-u-b-l-i-c-i-t-á-r-i-a) sobre o projeto de proibição da venda e do porte de armas, a fim de minar as resistências no Congresso.

O que se percebia, no decorrer da pesquisa, era que o desarmamento civil não se configurava como solução para a criminalidade, mas como uma “arma” política poderosa, de grande efeito publicitário.

Embalado pelo *marketing* da segurança, Garotinho, mesmo não tendo projetos extraordinários em outras áreas, fechou o ano de 1999 ocupando, favoravelmente, espaços na mídia e tornando sua figura cada vez mais popular. Nas pesquisas de final de ano, ele aparecia com aprovação de 69% segundo o Vox Populi e de 79% de acordo com o Ibope e, até mesmo, em jornais de São Paulo sua *performance* é observada (GAROTINHO fecha o ano embalado pelo *marketing*. *O Estado de São Paulo*, São Paulo, p. 9, 2 jan. 2000).

Grande parte de seu prestígio provinha dos enfrentamentos, quase que diários, que seu governo vinha mantendo com os opositores de sua política de segurança – seguramente o setor mais nevrálgico de qualquer administração, ainda hoje, mas que, em compensação, é o que, bem administrado, mais rende dividendos políticos.

Esse esforço concentrado de seu governo em fixar, logo no primeiro ano de exercício, uma imagem de eficiência e vigor administrativos, parecia ter um endereço certo: Palácio do Planalto, 2002.



### **PARTE III**

## **FALTOU COMBINAR COM OS ADVERSÁRIOS**





Apesar de estar trazendo dividendos políticos para o governador e de contar com a simpatia da mídia e da população, o projeto de segurança fracassou. Segundo o que o próprio coordenador revelaria mais tarde, faltou combinar com os adversários. Seria preciso ter apoio efetivo da sociedade e, sobretudo, do governo, porque mudanças radicais de comportamento e ação implicam em riscos muito grandes, como se pôde verificar. Quando faltou apoio do governo estadual, a situação do ex-subsecretário e da sua política ficou insustentável, o que demonstra o precário apoio da sociedade.

A constatação inicial de Luís Eduardo à frente da subsecretaria, de que prender bandidos, absolutamente, não era problema para a polícia, ao contrário do que a sociedade ingenuamente acredita, foi a grande revelação com a qual teve que conviver até ser apeado do governo, um ano depois, em março de 2000, denunciando a “banda podre” que domina as polícias, colocando em risco sua própria vida e os projetos presidenciais acalentados pelo governador.

Na verdade, os bandidos são presos, e sem dificuldade, mas têm a liberdade depois negociada, como numa bolsa em que cada qual tem sua cotação. Quem opera nesse pregão são as duas polícias, negociando valores e impondo condições, denunciava Luiz Eduardo Soares, logo após sua saída do governo, em entrevistas à televisão e jornais. Negociação esta que está presente na política criminal como um todo e que, na prática, equivale à existência implícita das duas políticas criminais distintas de que fala Nilo Batista (1997), destinadas, respectivamente, aos dois tipos de delinqüentes, definidos segundo a respectiva extração social e que estão na matriz da diferenciação penal vigente. Enquanto o bom delinqüente enfrenta um inquérito formal ou apenas um registro de ocorrência com encaminhamento aos juizados especiais, ao mau delinqüente, ou “infrator perigoso”, estão reservadas as violações das garantias constitucionais de seus familiares, a tolerância dos tribunais para com as provas ilícitas, o excesso de prazo na prisão provisória e até a intervenção física corporal.

Sendo a segurança pública um dos tripés da política criminal, é natural que ela se oriente pelo mesmo padrão de comportamento, como efeito de um maniqueísmo que se manifesta continuamente nas diversas engrenagens do aparelho repressivo de Estado.

No nível policial, pois, a diferença entre as duas polícias estaria nas posições ocupadas pela chamada “banda podre” numa e noutra instituição. Na Polícia Militar, a direção parece estar contra a banda, enquanto na Polícia Civil há uma promiscuidade muito grande. Noutros aspectos menores, as duas polícias também se diferenciam. Na Polícia Militar, há dois tipos de comportamento distintos: um, rígido, quanto à disciplina interna e aos aspectos formais e, outro, frouxo nos aspectos essenciais. A Polícia Militar, por exemplo, dá mais

importância ao comportamento do funcionário no interior da instituição, do que na rua. Se o policial chega mal arrumado, pode até ser preso. No entanto, quando promove brutalidades, como tortura e mortes na rua, não é punido. Baseada nesta constatação é que a nova política pretendia incidir, mexendo em tudo isso e operando uma mudança nesse comportamento.

A participação de um cientista social, na segurança pública, possibilitaria o uso da informação científica pelo governo. O que se viu, no entanto, foi antes a ciência social sendo usada como instrumento a serviço de interesses políticos, que um apoio científico a decisões políticas. Uma espécie de *touch of science* para legitimar a mesma velha política de segurança pública.

Pela Constituição Federal, polícia civil e polícia fardada não são de fato “farinha do mesmo saco”: cabem à primeira “as funções de polícia judiciária e a apuração de infrações penais” e à segunda “o policiamento ostensivo e a preservação da ordem pública”. Do papel para as ruas, no entanto, vai uma enorme distância. Na prática, o que se vê é a Polícia Militar também investigando e a Polícia Civil, muitas vezes, patrulhando, e ambas, o tempo todo, se hostilizando reciprocamente. Assim, as duas polícias têm uma enorme rivalidade que as separa e a mesma propensão à corrupção, que as assemelha.

A última pesquisa do ano, feita pelo Instituto Vox Populi para a CNT – Confederação Nacional dos Transportes – apontava a corrupção em segundo lugar entre os problemas enfrentados pelo país, atrás apenas do desemprego. Note-se que o segundo lugar não é ocupado pela violência, mas pela corrupção, que era a principal preocupação para 1/3 dos entrevistados.

A corrupção, segundo a definição do Dicionário de Política (BOBBIO; MATEUCCI; PASQUINO, 2000, p. 292), “é uma forma particular de exercer influência: influência ilícita, ilegal e ilegítima”.

## **Além do desarmamento, novas experiências em segurança**

Entre a primeira crise e a saída do mentor dessa nova política, o Rio de Janeiro viu o projeto de desarmamento crescer e desaparecer. A proibição, através da lei 3.219, sancionada por Garotinho, em junho, foi suspensa três meses depois, em setembro, pelo Supremo Tribunal Federal, em resposta à ação de inconstitucionalidade, apresentada em julho pelo PSL, representando a Adepol (Associação dos Delegados de Polícia).

Se a campanha revelou-se uma bolha, dois projetos, no entanto, causaram reações inusitadas: a ocupação social dos morros, cujo objetivo era modificar o papel da polícia nas comunidades pobres, e a criação do Instituto de



Segurança Pública (ISP), que permitiria a reforma completa das duas polícias. Esta autarquia seria responsável pela seleção de policiais, separando o joio do trigo. Na prática, seria começar tudo do início.

Como mais uma novidade, os resultados operacionais relativos à segurança, no estado do Rio de Janeiro, passaram a ser verificados mensalmente no Diário Oficial. Iniciativa que vale mais pela tentativa de dar transparência ao processo e satisfação à população do que propriamente de contribuir para alguma avaliação, sabendo-se de todos os problemas que as estatísticas enfrentam, desde a falta de categorias uniformes até a subnotificação e a adulteração de informações.

## **As estatísticas servem para tudo**

Esta questão das estatísticas foi, durante todo o ano, motivo de polêmica. O governador contestava os números da segurança e dizia que a administração passada havia errado na metodologia, já que, antes, as mortes por latrocínio (roubo seguido de morte) não estavam nas estatísticas de homicídios, tampouco as mortes perpetradas por policiais, que ficavam escondidas sob a rubrica “autos de resistência”.

Em meados do ano, o governador chegou a proibir a divulgação dos números de assaltos, seqüestros, homicídios, roubos e furtos de carros, alegando que os dados estavam sendo manipulados.

Em outubro, no entanto, a Secretaria divulgava que, dos 11 crimes listados pela polícia, sete tinham tido índices menores que no mês anterior e que, por conta disso, 3.083 policiais tinham sido premiados com a gratificação de desempenho de R\$ 500,00.

As estatísticas serviam, e sempre servem, a qualquer propósito. Com base nestes mesmos números de outubro, algumas notícias denunciavam o crescimento da violência e pediam mais policiamento nas ruas, porque, em relação a 1998, o número de homicídios era realmente maior, já que nas taxas antigas não eram incluídos, como crimes, os “autos de resistência” – as mortes ocorridas em confrontos com a polícia, decorrentes da suposta resistência à autoridade policial. Quanto aos roubos de carros, os números da secretaria conflitavam com os das seguradoras.

A criminalidade, entendida através das estatísticas com base em registros policiais, é uma noção que convencionalmente se adota com função puramente norteadora, sabendo-se que, na verdade, ela pode determinar apenas a criminalidade aparente e não a criminalidade real. Nessas estatísticas, é

possível apenas convir sobre algumas tendências de fundo, e isso já é um resultado importante, como reconhece Alessandro Baratta, criminólogo italiano e membro do Comitê de Bolonha para o projeto *Città Secure*.

E as dificuldades não param aí. Ainda que se considerem as estatísticas, de quem se está falando? De homens, mulheres, pobres, ricos, pretos, anciãos, aculturados, ignorantes etc. Mas essas ainda são dificuldades que se pode superar. A análise é que se torna difícil, dadas as inúmeras variáveis e distinções, que não permitem respostas definitivas.

No caso brasileiro, a desorganização dos dados estatísticos sobre criminalidade e violência é tão caótica quanto a própria segurança pública. O Plano Nacional de Segurança Pública, lançado nesse mesmo ano pelo governo federal, por exemplo, condicionava a liberação de verbas do Fundo Nacional de Segurança, que dispunha de uma verba inicial de R\$ 200 milhões, à redução de 10% da violência nos estados. Com base em quais números poder-se-ia medir essa redução?

A correspondência entre as percepções sociais de medo e taxas reais de criminalidade tornou-se hoje uma questão central para a formulação de políticas públicas conseqüentes.

A ausência de sistemas de indicadores sociais de criminalidade, que mensurem adequadamente essa correspondência, tem levado as agências e os formuladores de políticas a manterem uma agenda de trabalho pautada mais pela mídia. Assim, os casos rumorosos, destacados pela imprensa, tornam-se elementos catalizadores de programas e políticas que, em virtude desta vinculação a eventos dramáticos, correm o risco de se tornarem ineficientes, por serem ações exclusivamente reativas. Vários fatores conspiram para isso, inclusive a crença pautada no senso comum, de que exista um número real de crimes, ignorando-se o processo, que é essencialmente político, de criação das diversas categorias criminais.

## **Percepção da segurança**

Apesar de as estatísticas, com todas as ressalvas que se tem, indicarem, eventualmente, conforme o uso que se fez delas, que a violência vem caindo, é da sensação de medo e de insegurança entre a população que se trata.

Os sintomas dessa sensação de medo e insegurança aparecem por toda parte. Pessoas dirigindo em estado de alerta constante, controlando exageradamente os filhos pelos celulares, cercando casas e prédios com grades, ou ainda abandonando a cidade, como revelava, em novembro de 1999, outra

pesquisa da UFRJ, feita durante dois anos: que os moradores do Rio de Janeiro estão, cada vez mais, migrando para outros municípios para fugir da violência.

Para Alessandro Baratta (1996),<sup>23</sup> esse é o nó do problema, pois é preciso distinguir o “medo abstrato”, difundido entre a opinião pública, do “risco de criminalização”, que é concreto e é onde as agências preventivas/repressivas (Polícia, Ministério Público) podem agir. De qualquer maneira, diz ele, o medo das pessoas precisa ter maiores considerações. Este assunto requer que a própria sociedade se manifeste, analisando, a *posteriori*, as situações. Elas não são unívocas e diferem profundamente, de acordo com a cultura dos cidadãos, com a região ou país e com o grau de preocupação abstrata ou concreta de risco objetivo de criminalização.

A ambigüidade da estrutura criminal, geralmente considerada aquela contra o patrimônio e contra a pessoa, não chega à cifra negra e nem explica o pânico social e o alarme generalizado. Como os crimes de usura, abusos comerciais e negócios suspeitos não são geralmente considerados crime, embora sejam uma violência, seu impacto no inconsciente coletivo ainda não foi devidamente estudado.

Quando, também em 1999, após um movimento de denúncias contra os abusos dos laboratórios farmacêuticos que se rebelaram contra os medicamentos genéricos, a Câmara dos Deputados instalou uma CPI dos medicamentos, a pressão dos laboratórios sobre os deputados foi maior que a dos traficantes sobre a CPI do Narcotráfico, revelava o sub-relator, deputado Robson Tuma (PFL/SP),<sup>24</sup> e o que chamava a atenção dos deputados era que, enquanto na CPI do narcotráfico sabia-se estar tratando de bandidos e traficantes de drogas e armas, na CPI dos medicamentos tratava-se de grandes empresários. Os resultados dessas pressões logo puderam ser observados, com muitos deputados tentando evitar a quebra de sigilo bancário e telefônico dos 21 maiores laboratórios multinacionais que atuam no país.

Apesar da constatação de que o crime cometido por um laboratório ao fabricar remédios que não curam pode ser mais nocivo à população, a sua prática não configura ainda uma violência que cause pânico ou amedronte a população.

Nesse caso, se a sociedade vê como violência apenas os crimes convencionais, uma campanha de desarmamento poderia funcionar, talvez, como forma de tranquilizar a população.

A propaganda jamais é uma força auto-suficiente de ansiedade ou de segurança (KAPLAN; LASSWELL, 1998, p. 151), mas pode contribuir para qualquer

<sup>23</sup> Alessandro Baratta. *Quaderni di Città Secure*. N° 2, Itália, 1996.

<sup>24</sup> Cf. *Revista Isto É*, de 23 de fevereiro de 2000, p. 7, 32.

uma das duas situações, em condições apropriadas. O agitador não provoca a crise, mas uma pressão preexistente para a ação pode ser exacerbada.

Do mesmo modo, em situações de tensão e descontentamento difusos podem, com o uso adequado de símbolos apenas, conseguir que, no imaginário da população, se acreditasse, por exemplo, que o Rio de Janeiro abaixou as armas. Os símbolos são sempre relevantes para o processo político de uma maneira geral, por alimentar e fortalecer expectativas, entretanto, nem este resultado “simbólico” a campanha obteve.

### **Cutucando a banda podre com vara curta**

Se a discussão desarmamentista é complexa e polêmica, remetendo sempre, no caso brasileiro, à questão da violência policial, que precede as demais violências, o que derrubou a nova política de segurança não foi propriamente a violência policial em si, mas as entranhas do próprio aparelho de controle do Estado, corroído e dominado por uma fatia poderosa e corrompida, apelidada de “banda podre”. Em suma, a mesma e velha corrupção que envolve a administração pública de alto a baixo e que resiste como pode a qualquer mudança, e que, no caso específico da polícia, é a resistência de um setor que tem realmente poder de fogo.

Volta-se, assim, ao problema estrutural do sistema que tem, na eficiente ineficiência da polícia, um dos seus instrumentos de controle social sobre as classes dominadas e de manutenção da classe dominante.

O que se viu no Rio foi mais uma experiência de interferência, isolada, nessa estrutura. A luta travada entre essa banda, aparentemente dominante, do aparelho policial e a nova política de segurança, trazida pela equipe do ex-coordenador, foi uma constante durante o ano todo de 1999, culminando com o fim da experiência em março de 2000, levando de roldão a popularidade do governador e a sua maior plataforma para chegar à presidência.

Numa sucessão de crises, essa dualidade foi sendo testada diariamente, até exigir um posicionamento claro do governo. De uma posição francamente favorável à nova proposta de segurança pública adotada durante a campanha, e sustentada no início do governo, Garotinho passou, alguns meses depois, para o terreno da ambigüidade, até chegar à retirada total de apoio.

Depois da primeira crise, no início de abril, quando da denúncia de grampos nos telefones do primeiro escalão do governo, praticados pelo órgão de inteligência da própria Secretaria de Segurança, foram feitas auditorias internas, trocados números de telefones, os celulares evitados e demitidos os principais

envolvidos. A prática da varredura nos telefones a cada 15 dias foi adotada a partir daí o que, em si, já seria um sintoma de mau funcionamento.

Assemelhando-se a um poder paralelo, o mesmo órgão de investigação da Secretaria de Segurança, CISP, foi acusado de estar preparando um dossiê contra autoridades do primeiro escalão, numa situação paradoxal de uma comunidade de informações investigar o próprio governo ao qual é subordinado.

Ao se posicionar a favor do ex-subsecretário e demitir o secretário de segurança, José Siqueira, um general de Exército, junto com os demais coronéis do Exército, Respício do Espírito Santo e José Rodrigues Cutrim, parecia, mais uma vez, ser o fim da era dos oficiais do Exército na segurança do estado.

O novo secretário de Segurança, um coronel da Polícia Militar, Josias Quintal, adotava, como uma das primeiras atitudes, participar, ao lado do subsecretário, Luís Eduardo, e da vice-governadora, Benedita da Silva, de um encontro com líderes comunitários das favelas do bairro da Tijuca, com representantes do Instituto Brasileiro de Análises Socioeconômicas (IBASE) e de outras ONGs, no auditório do Senai, na Tijuca. O propósito era deixar claro às associações de moradores que a Secretaria de Segurança estava empenhada no projeto social do governo.

### **Experiência de “ocupação social” causa atritos entre os dois modelos**

Apesar do recado claro dado pelo novo secretário de Segurança ao acompanhar as demais autoridades no encontro com líderes de favelas e morros, esta, apenas esboçada, ocupação social foi um dos grandes pontos de atrito entre os dois modelos de política de segurança, além da questão da unificação das polícias, evidentemente.

Na verdade, talvez tenha sido essa ambigüidade com relação à segurança, o principal “pecado” do governador, desde o início. Não respeitando a máxima de Machiavel, segundo a qual o mal deve se fazer de uma só vez, enquanto o bem, aos poucos, Garotinho, foi, pouco a pouco, se indispondo com a antiga equipe linha-dura, e provocando, a cada dia, mais reação. Uma atitude dura e firme, no auge da popularidade, talvez evitasse todo o confronto posterior.

Mas, e se ele não pretendesse de fato essa política e fizesse apenas um jogo de cena para manter a popularidade? O apoio de Garotinho às novas atitudes era claro no discurso, mas obscuro na prática. Pelos jornais, ele próprio dava entrevistas ou escrevia artigos comunicando à população que o quadro, em todo o Brasil, era outro e que, no Rio, se desenvolvia um programa de

segurança pública que tinha, como fundamento, uma nova polícia, que agiria dentro dos limites da lei, que usaria a inteligência como arma fundamental contra o crime, que não escolheria lugar para atuar, favela ou asfalto, e que seria confiável para homens e mulheres de todas as classes sociais.

Após mais de 20 anos de regime militar (1964-1985), a sociedade brasileira retorna à normalidade constitucional e aos governos civis, tendo ainda as questões relativas à segurança pública, geridas por comandos militares.

A Constituição de 1988, que consagrou os direitos fundamentais dos cidadãos, conferindo autonomia ao Ministério Público e assistência judiciária aos desprovidos de recursos, procurou munir a sociedade com mecanismos de defesa contra os arbítrios do Estado. Em 1996, um Plano Nacional de direitos humanos, o primeiro na América Latina e o terceiro no mundo, colocou os direitos humanos na agenda política dos governos federal e estadual. Ao criar tais mecanismos, mesmo que apenas no papel, contribuiu para diminuir a tolerância para com a sistemática violação dos direitos humanos, ao mesmo tempo que vem reduzindo a resistência de setores mais conservadores à introdução de políticas de defesa desses direitos. Diante disso, era lícito supor que uma nova tentativa poderia ter alguma chance de mudança na política de segurança pública.

Mas a ambigüidade era de tal ordem que o próprio mentor dessa nova política, que tantos dividendos vinha trazendo ao governo, tinha um cargo mal definido e de difícil memorização, tendo sido trocado duas vezes no curto período em que ocupou a função. Assumindo o cargo de subsecretário de Pesquisa e Cidadania, Luís Eduardo passou, alguns meses depois, a coordenador setorial de Segurança, Justiça, Defesa Civil e Cidadania – uma nova coordenação criada na reforma de governo, em outubro, unindo as secretarias de Justiça e Segurança.

A condição de “sub” tirava a autoridade de Luís Eduardo e o colocava hierarquicamente abaixo do secretário que, a rigor, era o detentor, de direito, de uma política de segurança. Quando Garotinho falava para a mídia, no entanto, era da “nova” política de segurança que falava.

A verdade é que a Secretaria de Segurança, nesse período, “testava” as novas tendências do modelo que a sociedade parecia exigir sem, no entanto, ter certeza dos seus resultados o que, para um político calculista, é uma manobra extremamente arriscada.

Como prova da subversão de valores e atitudes, que a nova política trouxe para a Secretaria de Segurança, e com a qual Garotinho ainda não sabia lidar, o capitão Rodrigo Pimentel foi, no espaço de dois dias, punido e elogiado pelos seus superiores, personificando a ambigüidade do governo. Em entrevista ao *Jornal do Brasil*, em dezembro de 1999, o capitão Rodrigo revelou



sua frustração com a nova política de segurança e acusou a polícia de promover mortes de policiais, traficantes e inocentes nas favelas, em confrontos que não reduziam em nada a violência no estado, rendendo apenas estatísticas. “O policial tornou-se um cínico”, admitia o capitão, numa rotina de “enxugar gelo”, em operações e procedimentos que não rendiam mais que números de vítimas dos dois lados.

Três dias depois, o capitão era afastado do BOPE – Batalhão de Operações Especiais – tropa de elite da Polícia Militar, no qual servia há cinco anos. O boletim interno da corporação publicou a remoção do oficial para a Diretoria Geral de Pessoal (DGP), conhecida nos bastidores como “geladeira”, por funcionar como um castigo, ao manter os policiais fora de função.

No dia seguinte à punição, o capitão Rodrigo Pimentel foi chamado por Luís Eduardo para integrar sua equipe na coordenadoria. O coordenador interpretara a atitude do capitão como um alerta geral de que a equipe estava desencantada com toda uma geração de oficiais que combatiam o crime sem perspectivas de vitória, dizendo ele próprio concordar com 90% das críticas feitas por Rodrigo Pimentel.

Tudo isso possui um grande significado simbólico e funcionou como uma senha, ao exibir para a sociedade uma atitude que, aos olhos de um comando era um erro ou, no mínimo, uma indisciplina e, para o outro comando, era um acerto e uma atitude elogiável. Não existem palavras inocentes, diz Pierre Bourdieu e o poder das palavras não está nas palavras, mas no seu agente. Essas relações de comunicação, aparentemente ingênuas, são também relações de poder simbólico, em que se fazem sentir as relações de força entre aquele que fala e seus respectivos grupos. Desse modo, o que se depreendeu desse episódio foi que, até esse ponto, as relações de força ainda estavam favoráveis ao coordenador, tendo prevalecido “a sua fala”.

Apesar dos numerosos estudos sobre violência urbana e criminalidade, são poucos os cientistas sociais que vêm trabalhando junto aos formuladores de políticas públicas de forma mais pragmática. Na verdade, não se pode mensurar em quanto esses cientistas sociais já influenciaram as políticas públicas do país, mesmo sem estarem diretamente ligados aos governos. Na maioria das vezes, a utilização desses conhecimentos é feita de acordo com os interesses e as conveniências dos administradores das políticas públicas.

Noutras circunstâncias, é a mídia que provoca pronunciamentos de cientistas sociais sobre os temas candentes do momento, sem um uso político metódico e consistente dos seus estudos e afirmações.



## **Quanto ao desarmamento, entrava e saía de cena conforme a necessidade**

Não era por falta de projetos que o desarmamento não vingava. Havia, no Congresso, nada menos que 42 projetos sobre controle de armas. Eram tantos e tão variados, que o então presidente da Câmara, Michel Temer (PMDB/SP), chegou a criar, no final de 1999, uma comissão especial de combate à violência, que teria a incumbência de sistematizar os projetos e as propostas relativas à segurança pública. No Senado, tentava-se unificar os três projetos sobre restrição de armas, que tramitavam nas comissões e o assunto passou a ser prioridade.

O primeiro projeto, do senador José Roberto Arruda (PSDB/DF), proibia a *venda* de armas de fogo e munição, salvo às forças armadas, polícias e empresas de segurança.

O segundo, de autoria do senador Gerson Camata (PMDB/ES), o mais radical, proibia a *fabricação, o depósito, além do uso e trânsito* de armas de fogo. As forças armadas regulamentariam o porte de armas.

O terceiro, do senador Djalma Falcão (PMDB-AL), limitava o *porte* de armas às forças armadas e policiais. Empresas de segurança poderiam solicitar autorização. A fabricação e a comercialização, portanto, continuariam permitidas.

O presidente do sindicato dos comerciantes de armas, Maurício Torres, tentava convencer os senadores, invocando até Santo Agostinho, que pregava o direito dos cidadãos de usarem armas para se defenderem dos “animais de duas patas”.

No Senado, a batalha parecia mais fácil, mas, na Câmara, o texto enfrentaria um *lobby* muito mais poderoso. Mas, nem mesmo no Senado houve acordo na primeira votação. Os dois pareceres, das duas comissões, o de Renan Calheiros (PMDB/AL), relator da comissão de Constituição e Justiça, e do senador Pedro Piva (PSDB/SP), relator da comissão de Relações Exteriores, não conseguiram ser transformados num texto único.

Calheiros propunha a proibição total da venda, como desejava o governo, mas estabelecia uma série de exceções: para clubes de tiro, colecionadores, moradores de áreas rurais, empresas de segurança, policiais e forças armadas e, mediante legislação específica, guardas municipais e de trânsito. Discutiam-se, ainda, duas novas exceções, para militares e policiais da reserva.

O parecer de Piva mantinha livre a venda de armas, proibindo apenas o porte. O cidadão poderia adquirir a arma, mas tinha de guardá-la em casa.

Em janeiro de 2000, o ISER divulgava mais uma pesquisa sobre armas legalizadas e utilizadas no crime, dizendo que, das 8.200 apreendidas pela polícia anualmente, 1.800 foram adquiridas regularmente. A pesquisa referia-se apenas às que foram vendidas para civis e empresas que não são do ramo de segurança. As armas eram, basicamente, revólveres e pistolas, calibre 38, que haviam sido roubados, furtados, transferidos irregularmente ou emprestados para outras pessoas. A pesquisa, utilizada na argumentação de que as armas legais acabam indo para o crime, poderia ser também vista como a comprovação de que a maioria das armas utilizadas em crimes (6.400 das 8.200) vem do comércio ilegal.

### **Aprovação fica para as calendas**

Com esses avanços e recuos no Senado, a aprovação estava praticamente descartada, quando Renan Calheiros resolveu propor ao Senado que a população fosse consultada nas próximas eleições municipais, de outubro de 2000. O impasse não permitia que as duas propostas se fundissem e, pelo que se depreendeu do noticiário, havia mais senadores contra o projeto do governo do que se supunha. O referendo popular, no entanto, seria feito, não em 2000, mas em 2002, nas eleições gerais. É curioso o uso político que se faz do desarmamento e de como se procura atrelá-lo sempre a eleições e campanhas eleitorais. Na verdade, o referendo só seria realizado no final de 2005, em meio aos escândalos do “mensalão”.<sup>25</sup>

Apesar disso, numa análise informal das seções de cartas de leitores, na época da campanha (1999), já se observa que a grande maioria era de pessoas contrárias à proposta, que afirmavam repetidamente “tirado o direito dos cidadãos pacíficos, de defesa, fica entregue à clandestinidade a exclusividade do comércio de armas”. Os que eram a favor, lembravam que a consulta, dali a três anos (2002), poderia ter um custo social muito grande. Segundo dados da ONU, 1.250 pessoas morrem por armas de fogo todos os anos, no Brasil. Em média, a cada sete horas morre alguém a tiros. Em três anos, seriam 3.750 mortes.

A idéia do referendo, no entanto, era apenas uma forma de salvar o projeto. Entre os governadores, o único que foi ao Congresso defender o desarmamento total foi Garotinho, do Rio de Janeiro, exatamente por estar empenhado nessa campanha desde o início e de dever grande parte de sua

<sup>25</sup> Denúncias, que começaram a ser divulgadas em maio de 2005, davam conta de que vários parlamentares vinham recebendo dinheiro, com certa regularidade (o mensalão), do partido do governo, o PT, para mudarem de partido ou para votarem de acordo com os interesses do governo.

popularidade ao seu programa de segurança pública. Até os secretários de segurança dos estados se dividiam quanto à questão.

O economista e ex-senador Roberto Campos achava que a lei sobre o uso de armas já era bem restritiva, mas os bandidos não compram armas em lojas. Nem mesmo crimes em série, cometidos por um camelô de São Gonçalo, no estado do Rio, em fevereiro – matando a mulher, duas cunhadas, um cunhado, um concunhado, a sogra e um vizinho, tendo se suicidado em seguida – fez o debate retornar à questão do desarmamento. Nem mesmo quando o ministro José Carlos Dias disse reconhecer que a situação da criminalidade era alarmante e que, por isso, não desistiria do projeto original. Uma prova cabal de que a população não vê o desarmamento como solução para a criminalidade.

Em dezembro de 1999, logo após um incidente, em Brasília, em que a Polícia Militar matou um manifestante e cegou outros dois, o governo federal anunciou que enviaria ao Congresso um projeto de lei proibindo a polícia de levar armas de fogo, ainda que carregadas com balas de borracha ou de festim, em manifestações de massa, como protestos, comícios, passeatas ou assembléias de trabalhadores. Era a primeira vez que o governo tangenciava o problema real, se se pretendia, de fato, chegar ao desarmamento: coibir o uso de armas... pela polícia.

## **As armas estavam no centro de outros problemas**

Em março, um novo complicador. A Polícia Federal abriu um novo *front* na briga com o Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República. Depois da crise dos grampos no BNDES, a Polícia Federal se insurgiu contra um dos artigos do projeto em tramitação no Congresso, que estabelecia que os agentes da Abin – Agência Brasileira de Inteligência – poderiam usar armas, o que os policiais consideravam ser o primeiro passo para a criação de uma polícia secreta.

O general Alberto Cardoso, ministro-chefe do Gabinete de Segurança Institucional, pretendia exatamente isso, que a Abin funcionasse nos mesmos moldes da CIA, o serviço de inteligência americano. O então presidente do Sindicato dos Policiais Federais do Distrito Federal, Fernando Honorato, que, a rigor, representava 2.000 policiais federais, enviou, então, uma mensagem, aos senadores, pedindo a retirada do artigo. A polêmica prometia crescer, não tivessem os projetos de desarmamento sido já relegados a segundo plano.

Na prática, no entanto, a questão “armamentista” estava cada vez mais na ordem do dia. No Rio, um mistério envolvia o desaparecimento de 345 mil

projéteis de fuzil, de calibre 5.56 – o preferido dos traficantes cariocas. A CBC – Companhia Brasileira de Cartuchos – afirmava ter vendido o lote 178, com 500 mil projéteis, em 1995, à Polícia Militar fluminense e apresentava notas fiscais da operação.

A Polícia Militar dizia só ter recebido 145 mil balas. Em junho de 1999, a Delegacia de Repressão a Entorpecentes havia feito a primeira apreensão de balas 5.56, do lote 178. Nos meses seguintes, e até o final do ano, outros cartuchos do mesmo lote foram sendo apreendidos.

A denúncia repercutia em Brasília e provocava alteração nas propostas de lei em tramitação na Câmara e no Senado. O relator do projeto na Câmara, deputado Alberto Fraga, queria responsabilizar diretamente o Exército pela fiscalização do comércio de balas no país (muito provavelmente, antes que a responsabilidade caísse sobre a empresa fabricante, CBC).

Sem atacar o problema de frente, isto é, na investigação de como este armamento sai da polícia, mas tendo que dar uma resposta à opinião pública, uma vez que o caso se tornou público, o senador Renan Calheiros, relator do projeto no Senado, decidiu incluir punição de dois anos de prisão para quem desviasse, facilitasse ou permitisse o desvio de armas e munições.

Incluir penas, tanto quanto fazer campanhas são as medidas preferidas quando não se quer, na verdade, mexer em nada, mas, simplesmente, mostrar que se fez alguma coisa.

Dias depois, 1.100 balas de diferentes calibres, fabricadas pela CBC, foram apreendidas no morro da Mineira, no Catumbi. A maior parte dos projéteis era de fuzis, cujo uso é exclusivo das forças armadas e de instituições policiais. Havia 750 cartuchos de fuzis 7.62, 5.56 e 2.23 – incluindo balas traçantes, aquelas que deixam um rastro luminoso no céu.

Nessa altura, como pensar em desarmamento de civis como estratégia de redução da criminalidade?

Mas, agarrado a este projeto de desarmamento, o estado do Rio ainda tentava transformar o incentivo fiscal em mais um instrumento da campanha. Pela lei 3.380, o governo do estado poderia propor ao Conselho Nacional de Política Fazendária (Confaz), a redução da base de cálculo do ICMS – Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços – em troca de armas. Os membros do Confaz, formado pelos secretários de fazenda dos estados e do Distrito Federal, além das Secretarias de Fazenda e de Segurança do Rio, falavam em fazer convênios com supermercados, escolas, farmácias, lojas e hospitais. A lei, segundo o próprio deputado autor (deputado Paulo Albernaz, do PDT) ad-

mitia, era uma tentativa derradeira de levantar a campanha “Rio, Abaixo essa Arma”, que já agonizava há algum tempo.

Na mesma época, 105 pistolas Taurus, calibre 9mm, tinham sido apreendidas em Duque de Caxias, no fundo falso de uma carreta que transportava 12,6 toneladas de maconha. As armas pertenciam a um lote de 300 pistolas vendidas em 1996 pela Taurus ao Ministério da Defesa do Paraguai e repassadas ao comerciante brasileiro Erbalvo Tatuard, dono da Magnum Sport Center, uma das maiores lojas de armas da cidade de Pedro Juan Caballero, que faz divisa com Mato Grosso do Sul.

A operação havia sido aprovada pelo Exército brasileiro. A carga chegou ao Ministério da Defesa do Paraguai e, em seguida, foi legalmente passada à loja de Pedro Juan Caballero, embora ninguém ignorasse que a exportação para o Paraguai não passou de um artifício, que serviu para alimentar o arsenal ilegal brasileiro.

Com essas denúncias, a campanha de desarmamento, na aparência bem intencionada e servindo tão bem a propósitos demagógicos, ia, aos poucos, mostrando-se inócua, oca, esvaziando-se como uma bolha.

## **A campanha se esvaía e a nova política também**

A grande reação à nova política, no entanto, começaria em dezembro de 1999, quando a Alerj aprovou, por 40 votos a 13, o projeto do governador criando o Instituto de Segurança Pública, que iria unificar as duas polícias, além de decidir sobre as competências e as mudanças no regimento de cada uma. O superinstituto teria seu quadro próprio de pessoal, com policiais selecionados.

A ação policial no estado do Rio de Janeiro parece apresentar características próprias e diferenciadas de outros estados, segundo revela pesquisa do Núcleo de Estudos da Violência, da USP,<sup>26</sup> que traçou o perfil da violência policial no Rio de Janeiro. A primeira característica que se destaca é a dificuldade em distinguir, entre os casos de violência policial, aqueles que envolvem policiais no exercício de suas funções legais, daqueles em que os policiais atuam como membros de grupos de extermínio ou ligados a grupos de traficantes e de jogo do bicho. O trabalho mostra que, ainda que tenham sido utilizadas as mesmas categorias para todos os locais estudados, o Rio de Janeiro apresenta uma caracterização diferente. Enquanto em São Paulo, por exemplo, a violência policial refere-se à ação dos policiais militares durante patrulhamento ostensivo nas ruas, no Rio, os casos ocorrem, sobretudo, nos morros, nas oca-

<sup>26</sup> BANCO DE DADOS DA IMPRENSA ..., 1998, p. 41.

siões em que a polícia sobe, supostamente, para combater o tráfico e comete uma série de arbitrariedades, tais como: invasão de residências sem mandado de prisão ou de busca, prisão arbitrária de pessoas etc.

E a situação persiste. Mais recentemente, no final de 2006, os jornais relatavam o aparecimento de grupos, logo denominados de “milícias”, formadas por policiais, bombeiros, seguranças, militares e guardas penitenciários, que começavam a tomar o lugar dos traficantes, no papel de oferecer proteção às comunidades. Relatório da Subsecretaria de Inteligência da Secretaria de Segurança ressaltava, na ocasião, que, em apenas 20 meses, o número de favelas dominadas por esses grupos havia saltado de 42 para 92. Uma vez instaladas nas favelas, elas começavam a exercer as mesmas cobranças praticadas pelos traficantes: ágio de R\$ 5,00 por cada botijão de gás; taxas de proteção de R\$ 10,00 ou R\$ 15,00 por domicílio ou comércio; taxas variadas para a operação dos serviços de vans, mototáxi e de ligações clandestinas de TV a cabo e até percentuais nas vendas e aluguéis de imóveis estavam sendo cobrados pelos “milicianos”.

Este é ainda um fenômeno recente, mas, a médio prazo, o que vai acontecer quando duas milícias disputarem o mesmo território?

Os diagnósticos são ainda conflitantes ou não existem. Para a inspetora Marina Magessi, eleita deputada federal em outubro de 2006, assim como os ricos contratam empresas privadas de segurança, geralmente de propriedade de um coronel ou delegado, que subcontrata os praças, a segurança contratada pelo pobre é a milícia. O fenômeno é o mesmo, dizia na ocasião. Seja a segurança que o coronel contrata para o condomínio, seja a milícia na favela, os atores são os mesmos. Ela afirmava não defender a milícia, mas apenas queria que se encarasse os dois fenômenos sob a mesma ótica.

O raciocínio é discutível, mas razoável, já que ambos estão suprindo uma falha do Estado; a diferença é que os ricos contratam a segurança espontaneamente, enquanto aos pobres está sendo imposta uma “proteção”, pela qual ainda são cobrados e ameaçados caso decidam não aceitá-la.

Luiz Eduardo Soares, o mesmo gestor da política de segurança do Rio, de 1999 a 2000, quando chamado a opinar em 2006, previa que o combate a essas milícias seria um desafio maior do que enfrentar o tráfico de drogas, pois, como são formadas por policiais, têm maior poder de articulação, informação e repressão que os traficantes, chegando a comparar a situação do Rio com as mostradas no filme de Martin Scorsese *Gangues de Nova York*, que narra o sub-mundo da cidade no século XIX (1846-1863), período em que a cidade, ainda em formação, esteve completamente dominada por diferentes gangues.



A comparação não é descabida, uma vez que, em pouco tempo de existência, essas milícias já criam pânico. Há notícias de que moradores e comerciantes contrários ao pagamento são ameaçados, torturados e até mortos, além de serem rotulados de simpatizantes do tráfico. Um delegado da 21ª DP, de Bonsucesso, chegou a pedir segredo de justiça no inquérito aberto nessa ocasião, para investigar as denúncias de extorsão praticadas nas comunidades de Praia de Ramos, Roquete Pinto e Kelson's, na Leopoldina, ocupadas por milícias desde novembro de 2006.

Para o sociólogo Inácio Cano, ex-pesquisador do ISER e, por essa ocasião, membro do Laboratório de Análises da Violência, da UERJ, as milícias exercem o mesmo tipo de relação coativa do tráfico, o que muda é a fonte de lucro. Em entrevistas aos jornais, Cano dizia acreditar que o avanço dessas milícias estivesse relacionado à falta de dinheiro no tráfico para o pagamento dos policiais corruptos. Pesquisas recentes, dizia, apontavam para a redução dos lucros do tráfico de drogas, simultaneamente ao aparecimento das milícias. Cano acreditava que isso não fosse mera casualidade. Sem dinheiro para remunerá-los, os policiais corruptos expulsam os traficantes e criam nova fonte de lucro. Isto é mais difícil de investigar, admite, pois esses policiais corruptos estão dentro do próprio órgão policial.

É de se perguntar, como o então deputado estadual Carlos Minc o fez, na qualidade de integrante da Comissão de Segurança Pública da Assembléia Legislativa do Rio: como o Estado, com todo seu aparato de cerca de 60 mil homens e um orçamento de R\$ 4 bilhões em segurança pública, não consegue expulsar o tráfico, enquanto um grupo de poucos homens, consegue isso tão rapidamente?

Mas, em vez de se questionarem essas aparentes obviedades, os gestores e a mídia preferem embaralhar o jogo, pedindo mais recursos, mais carros, mais armas, mais pessoal, ou seja, mais do mesmo, que não está dando certo, obtendo como resultado apenas a perplexidade da população, atônita com esse problema aparentemente insolúvel. Com a corrupção a permear todo o aparelho repressor, nenhuma política de segurança terá sucesso.

E tentar dar um basta nessa situação é o que essas corporações mais temem. E foi o que aconteceu em 1999, quando houve a tentativa de criação do Instituto de Segurança Pública. O que vinha ocorrendo no interior da secretaria não era simples e o programa começava a fazer água no final de 1999, por falta de apoio do governo, mais que por resistências, até certo ponto, esperadas.

Mas nada se comparou à reação contra a criação do Instituto de Segurança Pública, que provocou até ameaças de morte contra o subsecretário que,



desde a aprovação da criação do instituto pela Assembléia Legislativa, vinha sendo escoltado por seguranças, por temer represálias de policiais.

Outras contradições vinham à tona. Enquanto o novo chefe da Polícia Civil, Rafik Louzada, que tomara posse em 13 de dezembro, queria transformar a DRE – Delegacia de Repressão a Entorpecentes – na menina dos olhos da polícia, adotando o padrão de qualidade da Divisão Anti-Seqüestro (DAS), com o suspeito lema “bandido que ficar famoso vai preso”, o coordenador defendia a anistia para os bandidos que se entregassem. Uma anistia de três meses – período no qual, aos criminosos que se entregassem, seriam oferecidas garantias, através de um programa semelhante ao de proteção às testemunhas. A proposta do Rio era de que o presidente da República decretasse a anistia para todos os criminosos que quisessem deixar o mundo do crime.

O coordenador de segurança afirmava, à época, ser espantoso o número de traficantes e criminosos que faziam chegar até ele informações de que estariam dispostos a mudar se lhes fosse oferecida uma porta de saída. Eram garotos que haviam entrado para o crime aos 12, 13 anos e sabiam que logo seriam mortos. Com base nessa anunciada anistia, associações de moradores das favelas já propunham a criação de comitês comunitários para reabilitar ex-presidiários.

Mas, nem o governo do Rio nem o de Brasília tinham clareza da política de segurança a ser adotada, ambos num vaivém contínuo. O vezo político, de que a segurança pública precisa sempre de mais aparato, não se modificara.

Garotinho anunciava, em janeiro, que o governo estadual iria investir R\$ 80 milhões, em 2000, na compra de armas, carros, helicópteros e equipamentos para as duas polícias. Também no plano federal, o então ministro da Justiça, José Carlos Dias, antes de deixar o governo, cancelava, apenas em função do custo, a licitação no valor global de R\$ 490 milhões para a construção de 50 presídios federais, a um custo unitário de R\$ 40 mil, abrindo 16 mil vagas no sistema carcerário do país. José Carlos Dias preferia a opção por presídios menores, em convênio com os governos estaduais.

## **Sinais contraditórios na condução da política**

Os aspectos mais radicais da nova política de segurança, no entanto, encontravam entraves, que exigiam ação firme do governo, a qual ele não foi capaz de exercer. Dois episódios expuseram essa pusilanimidade, proposital ou não. Uma emenda sancionada no dia 28/12/1999, por Garotinho, ameaçava inviabilizar o ISP. O parágrafo 5º do artigo 8º estabelecia que “em nenhuma hipótese os

membros da direção do Riosegurança (ou ISP) terão funções de comando sobre policiais civis e militares em ações de repressão a ilícitos de policiamento [...]"

A armadilha foi descoberta apenas no final de janeiro, pela cúpula da Secretaria de Segurança Pública. O parágrafo ainda destacava que "as funções de comando do ISP seriam estritamente para cumprimento de funções administrativas".

Ao mesmo tempo em que as contradições se agravavam, o governo dava sinais contraditórios de condução na política de segurança. Uma trapalhada, proposital ou não, desmoralizava a Secretaria de Segurança e quase criou um caso diplomático sério com Angola. Denúncias não apuradas devidamente por jornalistas acusavam angolanos de estarem sendo contratados pelo tráfico nas favelas do Rio, em especial na Favela da Maré, em Bonsucesso, para dar treinamento de guerrilha aos traficantes.

A partir da denúncia, policiais iniciaram uma humilhante revista em angolanos residentes no Rio de Janeiro, numa operação que durou dois dias e começou com 800 homens, ocupando 15 favelas. Membros da comunidade angolana, amedrontados, denunciavam ao Ministério Público federal o constrangimento e o risco que os angolanos corriam no Rio de Janeiro.

Os movimentos negros, em solidariedade, reagiram à determinação de recadastramento de todos os angolanos no país e o incidente acabou exibindo publicamente a divergência na cúpula da Secretaria de Segurança, entre o secretário, que teria ordenado a "fiscalização" e o subsecretário, que repudiava o incidente.

O Itamaraty solicitou ao governo do Rio que se desculpasse publicamente, a Procuradoria Geral da República abriu inquérito civil público para apurar o incidente e a secretária nacional de justiça, Elizabeth Sussekind, afirmou que, se o governo do estado não pedisse desculpas, o governo federal o faria. Era mais uma generalização descabida, com ingredientes de preconceito racial, misturados a excessos policiais e o governo estadual parecia não entender a gravidade do assunto.

Depois de um período de hesitação, o governador pediu, finalmente, desculpas. O caso, no entanto, mostrou que só houve repercussão por tratar-se de uma comunidade estrangeira e não pelo fato de ter havido arbítrio e prepotência por parte da polícia. Com a população local, essa é a regra.

## Coordenador, uma pedra no sapato

Oscilando entre os modelos de Tolerância Zero e *Città Sicure*, o governador determinava, logo após o incidente diplomático, que a Coordenadoria de Segurança e Cidadania implantasse, no prazo de seis meses, um programa chamado Comunidade Segura (exatamente o mesmo nome do programa italiano), que se baseava no recrutamento de jovens moradores das favelas para atuarem como policiais, em verdadeiras unidades de policiamento da Polícia Militar. O programa começaria pelo Complexo da Maré.

Por melhores que pareçam as atitudes ou as medidas anunciadas, as condições em que estas decisões políticas são tomadas é o mais discutível. Sempre no calor dos acontecimentos e destinadas mais a apagar incêndios, que variam de acordo com a proporção tomada na mídia, e menos como a consequência de uma reflexão ou de um pensamento elaborado e científico. Sempre reações *ad hoc*.

Ainda que se diga que a idéia já vinha sendo discutida há tempos, o fato é que ela só foi tornada efetiva depois do incidente angolano. O complexo da Maré foi, assim, escolhido para receber a primeira unidade do Batalhão Comunitário. Um programa que teria um custo de R\$ 35,4 milhões ao ano, incluindo pagamentos à comunidade por serviços prestados. O projeto Comunidade Segura seria formado por jovens entre 18 e 25 anos, que conheciam o território. Parecia já estar tudo decidido nos mínimos detalhes: seriam oito mil vagas para o patrulhamento de 600 comunidades carentes; os jovens usariam bicicletas e comunicar-se-iam por meio de rádios ou celulares, que teriam a manutenção a cargo das equipes de moradores. Por que então tudo isso não havia sido apresentado antes, é a questão que se coloca.

Como era de se esperar, a experiência não passou disso e não foi entendida a outros bairros, já que seu propósito parecia ser não a resolução de um conflito, mas a reação pública de moralidade a uma revelação feita pela mídia, naquele caso típico de que falam Merton e Lazarsfeld, das atitudes toleradas no particular, mas que exigem reação quando tornadas públicas.

A forma como são anunciadas essas soluções deixam sempre, na população, a sensação de serem mesmo medidas “para inglês ver”. Nesse caso, “para angolano ver”.

## O marketing da segurança

O ano de 2000 parecia ter começado com o *marketing* da segurança. No plano federal, Fernando Henrique Cardoso criava, simultaneamente, um grupo de estudo sobre segurança e pedia ao ministro da Justiça, José Carlos Dias, que apresentasse, *em 15 dias*, um projeto de combate à violência.

O pacote de medidas seria lançado até o fim de janeiro e envolveria tanto medidas legais, consubstanciadas na reforma das polícias militares dos estados, como de ordem prática, representadas por ações conjuntas entre tropas federais e estaduais.

Eram muitos os projetos, mas poucos os resultados práticos. Falava-se na regulamentação do artigo 144 da Constituição, que trata das atribuições das polícias, para que houvesse maior entrosamento entre as duas corporações nos estados e os órgãos federais. O projeto de mais presídios não tinha sido abandonado e o governo federal pretendia investir R\$ 150 milhões na construção de novos presídios e colônias agrícolas, criando 15 mil vagas no sistema carcerário. E, evidentemente, o controle de armas também estaria incluído nesse grande plano de segurança que, na realidade, apenas foi lançado em meados do ano 2000, em junho, e igualmente de afogadilho, logo após o episódio do ônibus 174, ocorrido no Rio.<sup>27</sup>

## A bomba

Para quem era uma pedra no sapato, um tropeço foi o bastante para ser lançado fora. No final de fevereiro, a bombástica notícia ligando Marcinho VP ao documentarista João Moreira Salles<sup>28</sup> daria o desfecho fatal à experiência de uma nova política de segurança, num contexto de fácil entendimento para a população: ricos e pobres ligados pelo tráfico e uma autoridade da segurança dando apoio. Embora tendo calculado mal essa atitude, o governador acreditava estar se livrando de um auxiliar que vinha mais e mais criando problemas e situações em que ele era sempre obrigado a tomar posição. Tirá-lo quando o coordenador estava francamente identificado com o lado da boa polícia, era difícil. Mas, quando se interpôs na defesa de um amigo de traficante, parecia fácil e ele contava obter o apoio da população em mais essa jogada.

<sup>27</sup> No dia 12 de junho de 2000, o ônibus da linha 174, vindo do bairro da Gávea para o centro, foi dominado por Sandro Nascimento, quando passava pelo bairro do Jardim Botânico, fazendo os passageiros de reféns por mais de quatro horas. Depois de muita negociação, o seqüestrador se entregou, mas, numa ação desastrada da polícia, foi morta uma jovem, pelo tiro que deveria atingir o bandido. Ao ser levado no carro da polícia, o bandido foi morto dentro da viatura. O episódio chocou a população do país todo.

<sup>28</sup> Tendo conhecido Marcinho VP em 1998, durante as filmagens no morro D. Marta, do documentário *Notícias de uma Guerra Particular*, J. M. Salles passou a mantê-lo com uma bolsa de US\$ 1 mil mensais, para que o traficante abandonasse o tráfico e escrevesse um livro. Marcinho aceitou a oferta e estava vivendo na Argentina desde então.

Em fevereiro de 2000, o caso veio à tona, trazido pelo próprio cineasta, que temia sofrer extorsão por parte de policiais e havia decidido levar o caso ao conhecimento da Secretaria de Segurança.

Dada a notoriedade dos dois atores, o caso virou assunto nacional, e o coordenador de segurança logo se colocou ao lado do cineasta, dando o mote perfeito para a sua degola.

Marcinho VP, condenado a 42 anos por tráfico de drogas, processado por corrupção de menores no Dona Marta, acusado pelo assassinato de dois menores da comunidade, investigado por 30 mortes que semearam o terror no morro e foragido da Polinter desde 1997, de onde saiu pela porta da frente.

João Moreira Salles, pertencente a uma família, que é sinônimo de tradição e dinheiro. Sob o comando de Walter Moreira Salles, seu pai, o Unibanco se tornou um dos maiores bancos privados do país. Irmão do prestigiado cineasta Walter Moreira Salles, autor de *Terra Estrangeira* e do premiadíssimo *Central do Brasil*, ganhador do Globo de Ouro nos EUA e do Urso de Ouro no Festival de Berlim, João Moreira Salles, o caçula da família, tem, ao lado do irmão Walter, desde 1986, a produtora Video-Filmes e é o autor do documentário *Notícias de uma guerra particular*, entre outros.

O inusitado dessa relação, entre duas pessoas que jamais se encontrariam normalmente, pelo extraordinário do fato, causou um verdadeiro *frisson* na sociedade.

## **Garotinho ora e pede sabedoria**

Essa crônica policial-social ganhou o centro das atenções da mídia e terminou por provocar a saída de Luís Eduardo Soares do governo, mas, antes, várias cenas dos dois chefes da Secretaria de Segurança Pública, sentados num sofá, tendo ao meio o governador, a apaziguá-los, foram veiculadas repetidamente pelos jornais, com Garotinho prometendo orar e pedir sabedoria para aplacar os ânimos de seus dois colaboradores e continuar implantando sua política de segurança.

No dia 15 de março de 2000, quase um ano depois de dar início à campanha de desarmamento e 15 meses depois de iniciar um projeto de segurança que pretendia mudar o perfil policial do Rio de Janeiro, Luís Eduardo Soares sai denunciando que a banda podre está “no andar de cima” da polícia, infiltrada em postos estratégicos e que continua a atuar na instituição, em cargos de chefia.

Razões para exoneração, o colaborador deu muitas, mas a última ação de Luís Eduardo se referia ao caso de dois suspeitos de tráfico, em Maricá, que

tenham sido liberados pela polícia. Ao explicar aos jornalistas porque procurou o Ministério Público, e não a Corregedoria de Polícia Civil, o então coordenador de segurança revelou não confiar nesta última. O coordenador ainda denunciou que policiais da chamada banda podre praticavam extorsões, matavam, torturavam e eram cúmplices de traficantes, por isso procurou o Ministério Público, a fim de agir rapidamente, antes que os dois suspeitos fossem mortos.

Não bastassem todas as denúncias contra as polícias e os policiais, esta última, feita pelo próprio coordenador de segurança, seria o bastante para fazer implodir a idéia do desarmamento civil, deixando esta polícia fora do alcance da legislação.

Mesmo demonstrando irritação com a atitude de denúncia pública, Garotinho anunciou uma devassa na área de segurança, batizada de Operação Mãos Limpas. Uma comissão especial seria formada por membros do Ministério Público, para proceder à operação.

Era mais um dos casos típicos analisados por Merton e Lazarsfeld (2000, p. 116-117), de tensão entre o “tolerável particularmente” e o “aceito publicamente”. Ao eliminar o hiato existente entre esses dois comportamentos, a divulgação pela mídia obrigava a uma ação igualmente pública e aceitável, contra o que era particularmente tolerável. Assim foi anunciada a Operação Mãos Limpas.

Esta, no entanto, já era a quarta vez que a população ouvia um governante anunciar uma limpeza na polícia do Rio de Janeiro. As primeiras vezes, no governo Brizola/Nilo Batista e o próprio governador Garotinho já havia anunciado essa tão prometida faxina, em 1999, depois da primeira crise na Secretaria de Segurança.

As ações criminosas de larga escala pressupõem sempre a corrupção em todos os níveis. Assim, em março de 2000, a população ouvia novamente a comparação com a Itália, em 1992, quando batizou de Mãos Limpas a operação, que, em cinco anos, produziu 2.000 pedidos de abertura de processos, 670 julgamentos, 250 condenações em primeira e segunda instâncias, além de 20 penas definitivas (de morte).

A polícia está sempre no alvo das atenções, por ser o mais óbvio e explícito aparelho repressivo do Estado. É por intermédio dela que se regulam os comportamentos da sociedade, por meio do uso legítimo da violência, mas o problema da segurança pertence, na verdade, ao Estado e, evidentemente, ela precisa ser controlada, dado o potencial de ameaça que representa à liberdade do cidadão.

O aparelho policial, que já foi auxiliar da repressão militar, hoje parece perder o seu alvo (antes colocado nos adversários do regime) e suas diretrizes. Os governos civis têm se mostrado incapazes de formular novas políticas de segurança em regimes democráticos, favorecendo a degradação das polícias, cada vez mais acusadas de atrocidades e de sociedade nos crimes que deveriam combater.

## **A escolha de Garotinho**

A atitude de Garotinho, diante da denúncia de seu colaborador, ao contrário do que se poderia esperar – de subestimar a questão disciplinar e atacar a banda podre – foi de demitir o coordenador, sob o pretexto de falta de ética, ao informar primeiro ao Ministério Público e, só depois, ao governador. E, um dia depois das denúncias da banda podre, o governador demitia o coordenador, ao vivo, pela televisão.

Para um governo que tem a opinião pública como parâmetro de suas decisões, as decisões, elas próprias, são tomadas diante da opinião pública. A mídia, no caso, não apenas modelava os acontecimentos, como instrumentalizava as ações do governo.

A utilização da mídia, apesar disso, não o favoreceu sequer por esta priorização, ao proporcionar a notícia, de primeira mão, aos jornalistas. Pois, ainda que dissesse não estar demitindo o coordenador devido às denúncias, a versão que ficou foi essa e o governo passou, a partir daí, a dar a impressão de ter capitulado, colando sua imagem, definitivamente, à fraqueza diante da banda podre.

Num erro de cálculo, Garotinho, sempre tão preocupado com a opinião pública, não previu que o que se esperava dele no momento, dada a ênfase que seu governo vinha dando à questão da segurança, era a faxina na polícia, a começar pela Corregedoria que, afinal, existe exatamente para limpar os quadros da polícia.

Paradoxalmente, o governador se defendia, irritado, dizendo saber, há pelo menos sete anos, da existência de corruptos dentro da polícia, mas... que não podia transformar o governo em réu.

Em situação idêntica à do governador, estava a própria Corregedoria. Para a ex-Ouvidora da Polícia, Julita Lemgruber, o fato mais grave não foi a descoberta de que a extorsão é o crime mais cometido pelas polícias, dentre as 1.988 denúncias recebidas no primeiro ano de funcionamento da Ouvidoria,



mas sim a constatação de que as Corregedorias civil e militar já tinham conhecimento desses casos há muito tempo.

A ambigüidade, ao menos, em que o governo se movimentava foi, finalmente, desfeita, mas uma nova questão passou a ser veiculada sublinaramente no noticiário: Teria o governador feito um acordo com a banda podre para conseguir resultados mais imediatos?

Curiosamente, o fracasso da nova política de segurança, mais um, pareceu render mais dividendos políticos ao perdedor, do que ao vencedor. O ex-coordenador passou a ser assediado pela mídia e os seus projetos foram mais esclarecidos depois da saída do governo do que durante sua gestão. Com isso, a população pareceu entender, ao menos momentaneamente, o confronto e perceber melhor o jogo de forças e de poder que a estrutura de corrupção estabeleceu no governo, atingindo mais claramente a polícia.

Do ponto de vista da segurança pública, a saída do coordenador acabou contribuindo para esclarecer uma situação que já se tornara insustentável, com o governador, de um lado, defendendo a bandeira da moralização, do policiamento comunitário e, de outro, apoiando, na prática, o chefe de polícia que sintetizava esse poder corrupto na corporação.

Do ponto de vista político, marcou, inexoravelmente, um ponto de inflexão no governo Garotinho. A mídia, que o tratava como uma ilha de sucesso, mudou com relação ao governador, que passou a ser descrito como mais um postulante a presidente, que é capaz de qualquer coisa para chegar lá.

Talvez tenha havido uma certa ingenuidade de sociólogo em querer implantar uma nova política de segurança sem o respaldo de um governo verdadeiramente empenhado em mudanças estruturais. Talvez tenha avaliado que, em 1999, com 80% de aprovação popular, o governo tivesse condições ótimas para enfrentar as resistências, acreditando estar a sociedade preparada e consciente da necessidade de se superar as políticas tradicionais de segurança pública.

A grande questão que se coloca é: a sociedade já está discutindo essas mudanças, ou ainda é favorável à exterminação de bandidos, acreditando que, numa determinada hora, todos acabem e a população possa dormir tranqüila?

E, só para dar um balanço na questão do desarmamento, em 1999, apenas nove mil armas foram entregues durante a campanha... de um total de 600 mil armas registradas. Como para comprovar cabalmente a tese de que as campanhas são inócuas, por descomprometidas que são com mudanças efetivas e estruturais, três dias após a queda de Luís Eduardo, que convulsionou a política estadual e chocou a opinião pública com sua saída do governo, o movimento Viva Rio, alheio ao episódio traumático na secretaria de segurança, com o qual parecia estar comprometido desde o início, organizou um apolítico "Abraço à Lagoa", contra a poluição.

## **PARTE IV**

# **E A VIDA CONTINUA**





Os problemas na área de segurança continuam os mesmos, e mais graves. Em qualquer época, em qualquer lugar, pode-se comprovar, numa simples análise empírica dos fatos tornados públicos num determinado período, que, de fato, cometer crimes não é “privilégio” de ninguém nem de nenhuma classe ou grupo de pessoas em particular. Eles são praticados rotineiramente pela população em geral, sendo que a distinguir as classes está o fato de que as mais altas praticam, além dos crimes convencionais, também os delitos econômicos e de “colarinho branco”, característicos das altas esferas, degenerando quase sempre em corrupção do poder público, pelo poder econômico.

Não obstante esta evidência, as campanhas para redução da criminalidade continuam a dirigir-se, sistematicamente, à contenção dos delitos convencionais, praticados, com mais visibilidade, pelas classes mais baixas e tidos como mais violentos. A condição indispensável para se combater a criminalidade, qualquer que seja ela, é contar com um aparelho de Estado íntegro e honesto e que a realidade, que os fatos comprovam diariamente, é que este aparelho é tão corrompido quanto as altas administrações o foram.

No caso brasileiro, violência e corrupção parecem andar juntas. Segundo define o *Dicionário de Política*, a corrupção é, antes, uma alternativa à violência, sendo “uma forma particular de exercer influência; influência ilícita, ilegal e ilegítima [...], uma alternativa à coerção, posta em prática quando as duas partes são bastante poderosas para tornar a coerção muito custosa ou quando são incapazes de usá-la”.

Quanto à violência, um dos significados, segundo Marilena Chauí (1999) seria “todo ato de violação da natureza de alguém ou de alguma coisa valorizada pela sociedade”.

Ao que tudo indica, até que a corrupção seja tomada como uma violência ou como um mal público e, em última análise, como um crime, existe um longo percurso a ser trilhado pelo país, pois a construção desse conceito, pela sociedade, é lenta e conflituosa.

No cotidiano, o que se vê como questão de fundo, subjacente às questões conjunturais do momento, é a corrupção (policial e política), que subsiste e que, num jogo de forças, impede qualquer reestruturação que implique em perda de seu poder de barganha. Nessas relações de poder, o limite entre a corrupção (que seria, por definição, um comum acordo entre as partes) e a extorsão é sempre precário. Por essa razão, deve-se entender que a relação entre corruptor e corrompido tangencia a violência, podendo gerá-la e vincular-se a ela de diferentes formas.

Por essa razão, quando a sociedade tolera a corrupção administrativa dos altos escalões, ao olhar inocentemente para o problema como uma simples

troca entre quem tem dinheiro e quem tem poder decisório, está permitindo que, nos escalões mais baixos, esta troca corrupta degenera em violência quando os dois lados não estão equilibrados no acordo de troca.

O episódio estudado, um ano de segurança pública no Rio, permitiu identificar melhor o quanto essas duas maneiras de obter favores estão próximas, contrariando o conceito, ainda corrente, de que a violência responde às demandas das classes mais baixas e a corrupção, às das classes mais altas.

Nesse contexto, uma campanha de desarmamento civil, como parte de uma política de segurança pública, serviria apenas para colocar uma cortina de fumaça nos problemas, desviando a atenção da população ou fazendo-a acreditar que ela própria é parte do problema, por possuir uma arma em casa, quando, na verdade, a maior parte da questão armamentista está no próprio aparelho repressor do Estado, que exorbita nas suas funções e atribuições.

Não sendo contempladas pelas legislações que pretendem desarmar a população, as forças policiais continuariam não só a promover a violência como a participar do tráfico e do desvio de armas, que continuarão tendo o direito de usar, como se viu no capítulo segundo.

Como resultado, a campanha de desarmamento foi nula, parecendo não ter outro objetivo a não ser embalar candidaturas e produzir efeitos publicitários que justificassem as verbas recebidas, no Brasil, por ONG's variadas, de diversas partes do mundo. Após o período de lançamento e divulgação, que resultou num abaixo-assinado de 1,3 milhão de assinaturas, a campanha "Rio, Abaixo essa Arma" caiu no completo esquecimento e, imediatamente, se começou a falar na próxima – "Basta! Eu quero Paz" –, também com o apoio financeiro de diferentes fontes nacionais e internacionais.

A tônica geral das manifestações contra a violência, por mais comovedoras que sejam, parecem estar imbuídas da idéia de que dar fim à violência é obrigação dos outros, aos quais a manifestação é dirigida. Clama-se pela paz, pede-se paz, exige-se paz. A quem?

Essas manifestações têm ainda um outro efeito nocivo, o de confundir a noção de violência, retirando o debate sobre as suas causas.

A população não identificou na campanha de desarmamento uma solução para o problema de segurança, mas acompanhou, com atenção, as demais medidas da nova política de segurança, estas sim, capazes de operar mudanças estruturais no comportamento policial. Por inócuo, o desarmamento não tem sérios opositores, além da indústria de armamentos, e pode ser incluído em qualquer programa de segurança pública de qualquer nível de governo. Já as demais medidas, por eficazes, têm muitos opositores e estes sim, quando

ameaçados, podem torpedear planos, rejeitar inovações e derrubar não apenas secretários e subsecretários, em demonstrações inequívocas da força que detêm, em todos os níveis de governo.

Por fim, se o desarmamento civil é irrelevante no que diz respeito ao combate à criminalidade, constitui-se em medida suicida para uma política de segurança pública, ao proibir o registro de armas e fornecer, como consequência, o mais formidável incentivo ao tráfico e ao comércio ilegal de armas.

No entanto, o mais grave e mais sintomático dos problemas nessa área é o apetite indisfarçável das empresas privadas de segurança diante da incompetência das polícias e, em última análise, dos governos estaduais. Sob o tema “Integração entre Segurança Pública e Privada” a Confederação Nacional do Comércio tem promovido congressos, visando atuar “supletivamente”, não apenas na segurança de bancos e condomínios, mas também na guarda de rodovias, aeroportos e outros pontos considerados críticos ou insatisfatórios.

Ao permitir que a segurança vá sendo, paulatinamente, privatizada, o Estado pode até resolver o problema, ou simplesmente se ver livre dele, mas perde substancialmente sua *raison d'être*, considerando-se o pressuposto de que o Estado é uma criação dos homens a partir do momento em que passam a viver em grupos, ou em sociedade, justamente com o objetivo precípuo de obter mais segurança.

Ao abdicarem do seu isolamento, no chamado estado da natureza, em que a liberdade quase absoluta era limitada apenas pela força, que gerava, em contrapartida, incertezas, insegurança e medo, os homens decidem viver em grupos levados pela necessidade de segurança e, pelo instinto de sobrevivência. Para os principais filósofos contratualistas, Rousseau, Hobbes e Locke, essa passagem do estado natural ao estado civil deu-se por intermédio do chamado contrato social, que propiciou a reunião dos indivíduos em sociedade, conferindo todo poder e força a um homem ou a uma assembléia de homens, os quais, fazendo uso desses instrumentos, deveriam defender a paz e o bem comum. Foi, portanto, justamente a insegurança que gerou a necessidade de um pacto social, ou seja, do que modernamente se conhece como Estado, pois, como observou Hobbes, seria difícil para o homem preservar, no estado da natureza, seu bem maior – a vida –, uma vez que, mesmo os mais fortes, são vulneráveis quando dormem.

A privatização da segurança abala a própria definição de Estado moderno, de Max Weber, como a comunidade humana que pretende, com êxito, o monopólio do uso legítimo da força física dentro de um determinado território. Assim, segundo Weber, a política deve ser entendida como qualquer atividade

em que o Estado tome parte, e da qual resulte uma distribuição relativa da força.

O Estado, portanto, que não assume e mantém o compromisso de oferecer segurança e proteger os bens jurídicos de seus cidadãos, sequer pode se conceber legitimamente como Estado.



## **REFERÊNCIAS**





# BANCO DE DADOS DA IMPRENSA SOBRE AS VIOLAÇÕES DOS DIREITOS

HUMANOS. v. 1. Projeto cidadania e direitos humanos; violência policial. São Paulo: Universidade de São Paulo, Núcleo de Estudos da Violência, 1998.

BARATTA, Alessandro. *Criminologia crítica e crítica do Direito Penal*. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1999.

\_\_\_\_\_. *Quaderni di Città Secure*, Itália, n. 2, 1996.

BARRETO JR., Jésus Trindade. Averiguação e inquérito policial: denúncia e abertura de processo no Ministério Público. *Revista Fórum de Debates*, Rio de Janeiro, p. 15–43, ago. 2000.

BATISTA, Nilo. A violência do Estado e os aparelhos policiais. *Revista Discursos Sediciosos*, Rio de Janeiro, n. 4, 1997. p. 145-154.

\_\_\_\_\_. *Introdução crítica ao Direito Penal Brasileiro*. 3. ed. Rio de Janeiro: Revan, 1996.

BAUDRILLARD, Jean. Significação da publicidade. In: LIMA, Luiz Costa. *Textos escolhidos de teoria da cultura de massas*. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

BEATO FILHO, Cláudio C. Políticas públicas de segurança e a questão policial. *Revista Perspectiva*, São Paulo, v. 13, n. 4, p. 13 – 27, out./dez. 1999.

BECCARIA, Cesare. *Dos delitos e das penas*. São Paulo: Edipro, 1997.

BETING, Joelmir. Criminal exuberante. *O Globo*, Rio de Janeiro, 8 jun. 2000. Caderno de Economia, Coluna Beting, p. 38.

BOBBIO, Norberto. *Estado, governo e sociedade*. São Paulo: Paz e Terra, 1997.

\_\_\_\_\_.; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de Política*. 5. ed. v. 1. Brasília, DF: Ed. UnB, 2000.

BOURDIEU, Pierre. *A economia das trocas lingüísticas*. São Paulo: EDUSP, 1998.

\_\_\_\_\_. *Sobre a televisão*. Rio de Janeiro: J. Zahar, 1997.

CANO, Ignácio. *Análise territorial da violência no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: ISER, 1997.

\_\_\_\_\_. *Letalidade da ação policial no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: ISER, 1997.

\_\_\_\_\_. *Letalidade da ação policial no Rio de Janeiro: a atuação da justiça militar*. Rio de Janeiro: DIMP Comunicação, 1999.

\_\_\_\_\_. *Pesquisa: armas produzidas, por país*. Rio de Janeiro: ISER, 1999.

CARDIA, Nancy. *Primeira pesquisa sobre atitudes, normas culturais e valores em relação à violência, em 10 capitais brasileiras*. Brasília, DF: PNUD, 1999.

CARQUEIRA, Nazareth. Remilitarização da segurança pública: a Operação Rio. *Revista Discursos Sediciosos*, Rio de Janeiro, n. 1, 1996, p. 141-168.

CASTRO, Lolita Aniyar. El triunfo de Lewis Carroll. In: CONGRESO SOBRE CRIMINOLOGIA DO SÉCULO XXI, 1999, Buenos Aires. *Anais...* Buenos Aires: De Palma, 1999.

\_\_\_\_\_. *Criminologia da reação social*. Trad. E. Kosovski. Rio de Janeiro: Forense, 1983.

\_\_\_\_\_. *Criminologia de la liberación*. Maracaibo: Ed. Del Instituto de Criminología de la Universidad del Zulia, 1987.

CASTRO, Lolita Aniyar. La participación ciudadana en la prevención del delito: antecedentes, debates e experiencias. *Capítulo Criminológico*, Venezuela, n. 7, p. 2-28, ago. 1999.

\_\_\_\_\_. Los derechos humanos como dimensión política de la justicia nacional e internacional. In: \_\_\_\_\_. *Democracia y Justicia Penal*. Buenos Aires: De Palma, 1992. Cap. VII, p. 117-39.

\_\_\_\_\_. Publicidad del delito e inseguridad ciudadana. *Capítulo Criminológico*, Venezuela, v. 14, p. 29-71, 1986.

CATÃO, Yolanda. Pesquisas de vitimização. *Revista Fórum de Debates*, Rio de Janeiro, ago. 2000. Crime e Relato II: bases de dados da saúde e pesquisas de vitimização, p. 7-40.

CERQUEIRA, Carlos Magno Nazareth. *A polícia e os Direitos Humanos*. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1998.

CERQUEIRA, Daniel. *Revista Fórum de Debates*, Rio de Janeiro, ago. 2000. 2º Encontro. Crime e Relato II: bases de dados da saúde e pesquisas de vitimização.

\_\_\_\_\_. *Revista Fórum de Debates*, Rio de Janeiro, set. 2000. 3º Encontro. Averiguação e inquérito policial; denúncia e abertura de processo no MP.

\_\_\_\_\_. *Revista Fórum de Debates*, Rio de Janeiro, nov. 2000. 4º Encontro. Julgamento e penalização/ sistema judiciário; execução das penas e reinserção.

\_\_\_\_\_; LEMGRUBER, Julita; MUSUMECI, Leonarda. Criminalidade, violência e segurança pública no Brasil. *Revista Fórum de Debates*, Rio de Janeiro, jul. 2000. 1º Encontro. Crime e Relato I: as bases de dados policiais.

CERQUEIRA FILHO, Gisálio. Em busca do Oriente perdido. *Revista Sociologia e Política*, Rio de Janeiro, ano 1, n. 1, 1988.

\_\_\_\_\_; NEDER, Gizlene. *Emoção e política*. Porto Alegre: Fabris, 1997.

CHAUÍ, Marilena. Uma ideologia perversa. *Jornal Folha de São Paulo*, São Paulo, 14 mar. 1999. Caderno Mais, p. 3.

CHELIKANI, R. V. B. J. *Reflexões sobre a tolerância*. Rio de Janeiro: Garamond, 1999. (Direitos cedidos pela editora CNPq/IBICT/UNESCO, Brasília – DF)

CHOMSKY, Noam. *Segredos, mentiras e democracia*. Brasília, DF: Ed. UnB, 1999.

CID, Benjamin. *Hélio Luz, um xerife da esquerda*. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1998.

DELEUZE, Gilles. *Foucault*. São Paulo: Brasiliense, 1988.

DURKHEIM, Emile. *As regras do método sociológico*. São Paulo: Ed. Nacional, 1995.

ELIAS, Norberto. *Os estabelecidos e os outsiders*. Rio de Janeiro: J. Zahar, 2000.

FERNANDES, Rubem César. *Sugestões para uma política de controle de armas de fogo no Brasil*. Rio de Janeiro: BNDES, 1999.

FOUCAULT, Michel. *A verdade e as formas jurídicas*. Rio de Janeiro: NAU, 1999.

FREUND, Julien. *Sociologia de Max Weber*. São Paulo: Forense, 1970.

GROSSI, Maria Stella. Entre a política e a religião: caminhos da contribuição weberiana à análise da violência. *Revista Dossiê "Conflitualidades"*, Porto Alegre, ano 1, n. 1, p. 14-32, 1999.

GINIFER, Jeremy. *Managing arms in peace processes*. Nova York: United Nations- UNIDIR, 1995.

HABERMAS, Jürgen. *Mudança estrutural da esfera pública*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984. (Biblioteca Tempo Universitário).

IBGE. *Estatísticas do cadastro central de empresas*. Rio de Janeiro, 2001.

JUSTIÇA e vitimização. Suplemento da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (PNAD). Rio de Janeiro: IBGE, 1990.

KANT DE LIMA, Roberto. O sistema de justiça criminal no Brasil: dilemas e paradoxos. *Revista Fórum de Debates*, Rio de Janeiro, jul. 2000. 1º Encontro: Conceituação do Sistema de Justiça Criminal. Crime e Relato I: as bases de dados policiais, p. 1-12.

KANT DE LIMA, Roberto. O Sistema de Justiça Criminal no Brasil: Dilemas e Paradoxos. In: FÓRUM DE DEBATES: "Criminalidade, Violência e Segurança Pública no Brasil", 2000, Rio de Janeiro. *Anais...* Rio de Janeiro: IPEA, 2000. p. 1 et seq.

KAPLAN, Abraham; LASSWELL, Harold. *Poder e sociedade*. Brasília, DF: UnB, 1998.

KARAM, Maria Lúcia. Segurança pública e processo de democratização. *Revista Discursos Sediciosos*, Rio de Janeiro, v. 5, p. 169-178, 1998.

LIMA, Luís Costa et al. *Teoria da cultura de massa: textos escolhidos*. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

MENEZES, Lená Medeiros. *Revolução pela evolução: as idéias de Kropotkin na cidade do Rio de Janeiro*. Halle: Universidade de Wittenberg, 1999.

MERTON, Robert K.; Paul F. LAZARSFELD. Comunicação de massa, gosto popular e organização da ação social. In: LIMA, Luiz Costa. *Textos escolhidos de teoria da cultura de massas*. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

MINAYO, Maria Cecília de Souza et al. *Fala galera: juventude, violência e cidadania no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Garamond, 1999.

PARTICIPAÇÃO político-social – Suplemento PNAD, 1998, vol. I – *Justiça e Vitimização* – IBGE – RJ, 1990.

PEREIRA, Luís Carlos Bresser. *Estado, aparelho de Estado e sociedade civil*. [S.l.]: MARE/ENAP, 1995.

PIVA, Carolina. Combate à violência levou R\$ 40 bilhões no ano passado. *Gazeta Mercantil*, São Paulo, 7 jul. 2000.

REVISTAS DISCURSOS SEDICIOSOS. Rio de Janeiro: Instituto Carioca de Criminologia, 1996-2000.

REVISTA DOSSIÊ "CONFLITUALIDADES", Porto Alegre, ano 1, n.1, 1999.

REVISTA PERSPECTIVA: a violência disseminada, São Paulo, v. 13, n. 4, out./dez. 1999.

REVISTA PERSPECTIVA: a violência e mal-estar na sociedade, São Paulo, v. 13, n. 3, 1999.

SANTOS, Juarez Cirino. *A criminologia radical*. Rio de Janeiro: Forense, 1981.

SAPORI, Luís Flávio. Uma abordagem organizacional da justiça criminal na sociedade brasileira. *Revista Fórum de Debates*, Rio de Janeiro, nov. 2000. 4º Encontro. Julgamento e penalização/ sistema judiciário; execução das penas e reinserção. p. 71-95.

- SECK, Jacqueline. *Moratoire Ouest-Africaine sur Armes Légères*. Genebra: Instituto das Nações Unidas para a Pesquisa sobre Desarmamento, 1999.
- SCHILLING, Flávia. O estado do mal – estar: corrupção e violência. *Revista Perspectiva*, São Paulo, v.13, n. 3, p. 47-55, jul./set. 1999.
- SOARES, Luís Eduardo. *Meu casaco de general*. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.
- SOARES, Luís Eduardo. *Violência e política no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1996.
- SODRÉ, Muniz. A sedução dos fatos violentos. *Revista Discursos Sediciosos*, Rio de Janeiro, n. 1, p. 212 et seq.,1996.
- \_\_\_\_\_. *O monopólio da fala*. Petrópolis: Vozes, 1977.
- \_\_\_\_\_; FERRARI, Maria Helena. *O texto nos meios de comunicação*. Rio de Janeiro: F. Alves, 1987.
- VELHO, Gilberto; ALVITO, Marcos. *Cidadania e violência*. Rio de Janeiro: Ed. UFRJ, 1996.
- VENTURA, Zuenir. *Cidade partida*. São Paulo: Companhia das Letras, 1994.
- WACQUANT, Loïc. Ce vent punitif qui vient d`Amerique. *Le Monde Diplomatique*, Paris, p. 8, abr. 1999.
- WASELFISZ, Jacobo. *Mapa da violência: os jovens do Brasil*. Rio de Janeiro: Garamond, 1998.
- WEBER, Max. *Ciência e política: duas vocações*. São Paulo: Cultrix, 1968.